

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

DES INDEMNITÉS
A L'OCCASION
D'INDUSTRIES ET DE COMMERCE
MONOPOLISÉS OU SUPPRIMÉS

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Soutenue le Lundi 7 Décembre 1908, à 2 h. 1/2,

PAR

LÉON CHAMBODUC DE SAINT-PULGENT

Président. M. SOUCHON, *professeur.*

Suffragants { M. LARNAUDE, *professeur.*
M. TRUCHY, *professeur.*

PARIS

A. PEDONE, ÉDITEUR

LIBRAIRE DE LA COUR D'APPEL ET DE L'ORDRE DES AVOCATS

13, RUE SOUFFLOT, 13

1908

THESE
POUR
LE DOCTORAT

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

DES INDEMNITÉS
A L'OCCASION
D'INDUSTRIES ET DE COMMERCE
MONOPOLISÉS OU SUPPRIMÉS

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Soutenue le Lundi 7 Décembre 1908, à 2 h. 1/2,

PAR

LÉON CHAMBODUC DE SAINT-PULGENT

Président, M. SOUCHON, professeur.

Suffragants { *M. LARNAUDE, professeur.*
M. TRUCHY, professeur.

PARIS

A. PEDONE, ÉDITEUR

LIBRAIRE DE LA COUR D'APPEL ET DE L'ORDRE DES AVOCATS

13, RUE SOUFFLOT, 13

1908



INTRODUCTION

Les libertés individuelles et leur réglementation. — Incidence possible des mesures modifiant leur nombre ou leur étendue sur les propriétés particulières. — La question des indemnités. — Situation particulière de l'industriel et du commerçant. — Le fonds de commerce. — Plan.

I

Dans le domaine des faits comme dans celui des idées, on constate les mêmes tendances à vouloir augmenter les attributions de l'Etat et ses pouvoirs de contrôle à l'égard des initiatives individuelles. Invoquer la liberté ne suffit plus de nos jours à trancher les difficultés, dissiper les objections, calmer les inquiétudes. La sonorité de ce mot qui faisait jadis vibrer tous les cœurs dans un même mouvement de confiance et d'enthousiasme semble décroître davantage au cours du temps, et si elle ne s'est pas encore affaiblie au point d'être seulement l'écho de modes anciens incompris aujourd'hui, elle paraît de plus en plus lointaine aux oreilles d'une génération qui trouve plus harmonieuses d'autres paroles, plus fécondes d'autres pensées et plus séduisant un autre idéal. L'idée de liberté, jadis maîtresse de l'opinion, s'efface peu à peu, détrônée par une nouvelle venue, la Solidarité : elle paraît s'être installée en souveraine sur l'estade du comice agricole comme à la tribune du parlement, dans

les colonnes du journal, dans l'article de revue, dans l'ouvrage de philosophie et de sociologie.

Le renouvellement du vocabulaire de la littérature officielle, le rajeunissement des procédés oratoires de réunion publique auxquels nous faisons allusion ne mériteraient aucune attention s'ils ne coïncidaient avec une certaine évolution de nos mœurs politiques et des manières générales de penser.

Le culte de la collectivité tend à remplacer celui de l'individu, la passion de la solidarité, celle de la liberté. Il se trouve aujourd'hui peu de personnes pour soutenir dans leur intégrité et admettre dans toutes leurs conséquences les thèses essentielles du libéralisme, tel qu'il était compris dans la première moitié du XIX^e siècle (1) : réalisation spontanée de la justice par la liberté, de l'équilibre économique et du mieux-être par le simple jeu des lois naturelles ; excellence et fécondité évidentes des institutions libres ; abstention presque absolue de l'Etat dans l'ordre moral comme dans l'ordre matériel. Un examen plus impartial des faits, l'étude plus réaliste de ce que l'on appelle la question sociale ont fait disparaître, au moins atténué, le respect aveugle et superstitieux dont témoignaient pour la liberté et toutes ses manifestations les œuvres de quelques disciples de Quesnay ou de Smith. Certains représentants actuels de la doctrine individualiste (2) — et non des moindres — ne pensent aucunement rompre avec leurs principes et se rendre coupables d'hérésies en se refusant à borner l'action des pouvoirs publics au maintien de l'ordre existant. Ils rejettent une conception jugée infiniment trop étroite : à côté des fonctions de police et de justice, ils reconnaissent à l'Etat certains devoirs d'assistance et d'éduca-

(1) Henri Michel, *L'État*, p. 561 et s.

(2) Beauregard, *Bulletin de la fédération des industriels et des commerçants français*, janvier 1906 ; M. Leroy-Beaulieu, *L'Etat moderne et ses fonctions*, p. 7, 39, etc.

tion sociale. Abandonnant les distinctions absolues et les classifications abstraites, ils s'abstiennent de déterminer à l'avance et pour toujours les limites d'une intervention législative dont la fréquence et la portée dépendent de multiples considérations de temps et de lieux. Des doctrines plus radicales exagèrent ces concessions : leurs partisans vont beaucoup plus loin et voudraient étendre des réglementations, généraliser une politique de contrôle dont le libéralisme contemporain reconnaît sans doute l'opportunité occasionnelle, mais qui lui paraît constituer en tout état de cause une politique de pis aller et d'expédients à laquelle il est toujours regrettable d'être obligé de recourir. Doctrine antagoniste, le socialisme accorde peu de crédit à la liberté individuelle, qui lui paraît simplement la possibilité pour les forts et les puissants d'écraser les faibles et les isolés. Il estime que, livré à lui-même, l'individu est incapable de réaliser le progrès social : sa main est trop inexpérimentée et trop dabile ; son esprit trop étroitement dominé par la mesquine préoccupation du lendemain. Notre organisation politique semble favoriser singulièrement la diffusion de ces théories et faciliter la mise en œuvre de ces idées ; on reproche à la démocratie telle qu'elle est comprise et pratiquée en France de se montrer médiocrement soucieuse des droits de l'individu ou des minorités (1) et les critiques de nos institutions ne veulent voir dans le suffrage universel que le fourrier du socialisme d'Etat.

Je ne rechercherai pas s'il faut applaudir à des systèmes et encourager des tendances dont l'aboutissement logique paraît être la mise en tutelle légale de l'individu. Nous ne nous demanderons pas s'il faut déplorer l'ingérence progressive des pouvoirs publics dans la vie économique et sociale. On se borne à enregistrer le mouvement d'opinions qui entraîne et semble devoir

(1) Schérer, *La démocratie en France*, 2 et 3.

entraîner de plus en plus la puissance publique dans la voie de la réglementation et de l'interventionisme.

D'ailleurs, à supposer justifiée dans son principe comme dans chacune de ses applications l'action de l'autorité ; à admettre la légitimité théorique et l'opportunité de fait des restrictions imposées au libre jeu de nos activités, il ne faudrait pas s'imaginer avoir résolu toutes les difficultés. Il s'agira, par exemple, de choisir entre les multiples formes que peut revêtir l'intervention législative : action directe de l'Etat se substituant complètement aux initiatives privées ; ou peut-être seulement, contrôle et surveillance de l'autorité ; plus simplement encore, conseils donnés par le législateur, appuyés d'encouragements d'ordre financier (subventions, exemptions fiscales, etc., etc.), d'ordre économique (protection douanière...) etc., grâce auxquels on espère persuader aux initiatives privées d'abandonner leurs anciens errements, ou de réaliser spontanément les réformes désirées. Etablir, en présence d'une espèce déterminée, la nécessité de l'intervention de l'Etat ne suffit pas : il n'y a là qu'une décision de principe dont la mise en application laissera apparaître d'autres problèmes. Il en est un notamment qui semble offrir aujourd'hui un intérêt particulier, alors que la notion de liberté paraît s'effriter peu à peu, alors que les questions financières prennent une importance de plus en plus considérable : il se présente toutes les fois que les atteintes à nos libertés constituent en même temps des atteintes à nos propriétés. Lorsqu'elle se produit, en effet, cette incidence patrimoniale — propriétaire, dirais-je volontiers, si ce n'était commettre un affreux barbarisme — de mesures qui semblent intéresser uniquement l'exercice plus ou moins large de notre liberté soulève une question d'indemnité. Il se peut qu'en certaines circonstances, les modifications apportées au régime existant de nos libertés, aient une répercussion immédiate dans l'étendue et la répartition des propriétés privées.

L'application de ces mesures restrictives nécessitera par exemple l'abandon total ou partiel de certains biens de la part des individus qui avaient donné à leurs initiatives et à leurs efforts des directions désormais plus étroitement réglementées. C'est alors que se pose un problème de responsabilité pécuniaire : la société peut-elle exiger ainsi d'une manière indirecte et sous prétexte d'intérêt général, le sacrifice pur et simple des propriétés individuelles ? Les principes juridiques obligent-ils l'Etat à donner quelque indemnité ? L'opportunité économique, l'habileté politique conseillent-elles de compenser par une réparation pécuniaire le préjudice résultant de cette répercussion, dans le domaine propriété, de mesures destinées à organiser le régime de nos libertés ?

On voudrait tout d'abord mettre en relief dans cette introduction la portée très générale de cette question ; faire comprendre qu'elle est susceptible de se présenter en de multiples occasions, parce que ces deux idées de propriété et de liberté sont corrélatives ; parce que les institutions qui en dérivent s'appellent et se complètent mutuellement. Mais si tout propriétaire paraît menacé par l'incidence patrimoniale des lois de liberté, on voudrait essayer de montrer aussi comment l'industriel et le commerçant, à raison même de la nature juridique et économique de leur possession, sont peut-être plus spécialement exposés à être victimes de ces actions réflexes de la législation. Nous espérons justifier ainsi le point de vue particulier sous lequel nous nous placerons au cours de cette étude : c'est, en effet, à l'occasion des suppressions d'industries ou des interdictions mises à l'emploi ou à la fabrication d'un produit ; c'est à l'occasion de l'établissement des monopoles que nous rechercherons les solutions adoptées par le législateur dans chaque hypothèse particulière et que nous étudierons le problème de la responsabilité pécuniaire de l'Etat, à raison de l'acte législatif.

II

Au point de vue juridique, il y a propriété toutes les fois qu'un droit considéré comme élément d'actif susceptible de figurer dans la composition d'un patrimoine individuel et de passer d'une personne à une autre, est attribué exclusivement à un individu déterminé (1). Au point de vue économique, l'œuvre de la production débute toujours par un acte de possession, c'est-à-dire par le fait de disposer privativement d'une chose et de la faire servir à nos besoins (2). Cette appropriation n'est instantanée ni dans sa réalisation, ni surtout dans ses conséquences : elle suppose la continuité d'un labeur qui obtient au bout d'un temps plus ou moins long certains résultats escomptés dès l'origine. Le travail de transformation et d'adaptation nécessaire pour tirer des choses l'utilité qu'elles présentent à l'état latent serait impossible si nos efforts n'étaient protégés contre la fraude et la violence. La possession ne peut servir de support à la production, ne peut remplir sa fonction économique qu'entourée de certaines garanties juridiques : la propriété sera la consécration légale de cette affectation personnelle et exclusive d'une richesse ; elle est la sanction juridique des rapports de fait établis entre une personne et les choses dont elle entend se réserver l'entière disposition. Elle paraît une institution génératrice de sécurité et de stabilité, à l'abri de laquelle se déroule le processus de la vie économique. La notion même de propriété implique la possibilité pour l'individu d'accomplir des actes de jouissance et de consommation ; elle éveille ainsi l'idée d'activités qui se déploient, de forces qui se dépensent sous la sauve

(1) Planiol, *Traité élémentaire de droit civil*, I, n., 1191.

(2) Cauwès, *Économie politique*, t. I, 269, édit. 1892.

garde de son triple caractère de droit perpétuel, absolu, héréditaire. Sous un régime de division individuelle et sociale des tâches et des fonctions, elle suppose encore une organisation économique et juridique dans laquelle les particuliers peuvent échanger les produits de leur propriété ; elle comporte logiquement tout un ensemble de relations établies entre des personnes dont les aspirations sont différentes, les intérêts contradictoires, les aptitudes inégales. De là, des risques de troubles et de conflits qui nécessitent l'établissement de certaines prescriptions et l'existence d'une autorité qui les fassent respecter.

Nos libertés sont précisément des possibilités d'agir, des facultés essentielles dont la loi assure l'exercice dans un état de droit. Par l'accomplissement de certains actes, ces facultés deviennent de véritables droits individuels, des droits opposables aux tiers. De même que la propriété garantit la possession, ces libertés garantissent nos initiatives et nos activités contre les entreprises du dehors. C'est dire qu'elles garantissent aussi l'exercice absolu et complet du droit de propriété, qui paraît en être le couronnement logique. « Ces pouvoirs et ces droits ont pour aboutissement naturel et ordinaire la propriété, ou tendent tous à engendrer des propriétés : notre état et notre capacité sont déterminés par l'ensemble des droits réels dont nous jouissons, et constituent une véritable propriété. La liberté de penser engendre la propriété littéraire ; — la liberté d'aller et de venir, de disposer de ses facultés comme on l'entend, c'est-à-dire la liberté du commerce et de l'industrie engendre la propriété industrielle, commerciale... » (1)

Ces deux idées de propriété et de liberté sont donc solidaires l'une de l'autre : la propriété n'est en somme que la mise en

(1) Hauriou, *Précis de droit administratif*, p. 315 ; 3^e édition, p. 164 ; 5^e édition, p. 71.

œuvre de la liberté par rapport aux biens appropriés (1), et la liberté elle-même s'épanouit spontanément en propriété. Ce sont deux institutions corrélatives l'une à l'autre. Il ne s'agit pas, bien entendu, de justifier la propriété par la liberté et de fonder la première sur la seconde. Constatons seulement que si ces deux idées sont distinctes, il n'en demeure pas moins vrai qu'elles s'appellent, se soutiennent, se complètent (2). De même que nous laissons de côté le problème de la légitimité de l'intervention de l'Etat en matière économique, de même aussi nous n'avons aucunement besoin de rouvrir le procès de la propriété privée. Il suffit de constater que la propriété existe ; qu'elle n'est que la liberté en développement d'elle-même, en jouissance d'elle-même, la liberté cristallisée et monétisée pour ainsi dire. Il ne s'agit pas d'apprécier les mérites et les inconvénients de ces institutions ; leur existence est un fait que nous enregistrons comme tel. Admettons même que les lois ne créent ni la liberté ni la propriété : il n'en n'est pas moins certain qu'elles doivent organiser l'une et l'autre, c'est-à-dire imposer des conditions, marquer des limites au pouvoir d'acquérir, de conserver, de transmettre une souveraineté sur les choses dont le respect s'impose à tous, dont la loi consacre l'existence et assure le maintien : législation complexe, soumise à d'incessantes modifications que déterminent pour chaque époque et pour chaque pays sa situation économique et sociale, l'état des mœurs et des esprits ; les modifications qu'elle subit peuvent faire naître à chaque instant une question subsidiaire d'indemnités à accorder ou à refuser.

Ces transformations pourront causer de graves préjudices à ceux qui avaient acquis les droits supprimés : sur la liste des choses susceptibles de propriété privée, il paraît nécessaire de retrancher quelque élément : faudra-t-il reconnaître aux pro-

(1) Faguet, *Le libéralisme*, p. 76.

(2) Garriguet, *Régime de la propriété*, p. 168.

priétaires d'esclaves le droit de se faire indemniser ? L'Etat est-il juridiquement dans l'obligation d'accorder un dédommagement ? S'agit-il seulement de faire preuve de sollicitude et de générosité ? Est-ce affaire de droit, d'équité, d'opportunité ? De même encore, modifier le régime actuel de nos libertés, c'est peut-être fermer le seul domaine sur lequel pouvaient s'exercer et fructifier certaines activités individuelles ; certaines personnes ne pourront plus désormais tirer parti de richesses amassées et conservées sous la sauvegarde des lois antérieures : ne faudrait-il pas accorder une indemnité à ceux qui voient s'évanouir et tomber à zéro la valeur des biens qu'ils possédaient ?

III

La pénétration réciproque des notions de liberté et de propriété est encore plus frappante ; la corrélation entre les institutions qui en dérivent encore plus intime en matière industrielle et commerciale : c'est là que l'aménagement précis et minutieux d'une liberté que la Révolution s'était contentée de formuler en termes généraux soulève le plus souvent cette question de responsabilité pécuniaire. Plus que toute autre personne, le propriétaire d'une entreprise industrielle et commerciale peut être atteint dans ses biens par les lois dont l'unique objet paraît être de réglementer l'exercice de quelque liberté. L'analyse économique et juridique de la notion de fonds de commerce permettra de comprendre le mécanisme d'une incidence qui paraît devoir jouer plus fréquemment lorsque la propriété s'applique à un commerce ou à une industrie, et soulever avec le plus d'acuité le problème de la responsabilité pécuniaire de l'Etat à raison de l'acte législatif (1).

(1) Thaller, *Traité élémentaire de droit commercial*, nos 79 et s.; Gombeaux, *La notion juridique du fonds de commerce*, p. 71 et s.

On désigne généralement sous le nom de fonds de commerce l'établissement industriel, financier... considéré avec tous les accessoires qui en assurent le fonctionnement, et comme doué d'une certaine personnalité économique : c'est l'entreprise tout entière, concentrée en un point déterminé, pourvue d'une valeur patrimoniale plus ou moins grande selon le succès dont elle dispose : ensemble complexe d'éléments divers d'ordre corporel et incorporel.

Les premiers comprennent d'abord le matériel d'exploitation, machines, ustensiles divers, mobilier industriel ; meubles et objets quelconques qui servent au fonctionnement de l'entreprise ; chevaux et voitures en tant qu'ils sont attachés à l'exploitation. Il y a là une idée très générale qui peut donner lieu dans la pratique aux applications les plus variées. Viennent en second lieu les marchandises en magasins, prêtes à être lancées dans la circulation et à satisfaire les commandes du dehors. Sur toutes ces choses, le commerçant a un droit de propriété entier et absolu. Assez fréquemment d'ailleurs, ces éléments matériels concourent pour une assez faible part à déterminer la valeur totale d'une entreprise : on estimait en 1872 que l'industrie de la fabrication des allumettes représentait en France une valeur de 20 millions, dont 8 seulement correspondaient aux immeubles et à l'outillage (1). Il faut, en effet, tenir compte de la présence de certains biens incorporels, dont l'évaluation peut être délicate, mais dont la valeur vénale n'en n'est pas moins très réelle : l'appropriation dont ils sont susceptibles présente des caractères particuliers : le nom, l'enseigne, les brevets, ... la clientèle sont, en effet, l'objet de droits d'une nature quelque peu imprécise, qui ne paraissent pas avoir la netteté de lignes des droits réels en général et du droit de propriété en particulier.

(1) Discours de M. Caillaux, séance du 3 août 1872, *Off.*, p. 5332, col. mil.

Après avoir défini ces divers éléments et précisé la nature des droits dont ils peuvent être l'objet, nous essaierons de faire ressortir la place prépondérante qu'occupe l'idée d'achalandage dans la notion de fonds de commerce, l'importance capitale de cet élément dans la composition du fonds : ce sera en même temps montrer comment la propriété dont cet ensemble de valeurs économiques peut être l'objet, n'est compréhensible et possible que sous un régime de liberté ; ce sera montrer avec quelle facilité cette propriété subira le contre-coup de mesures étendant, modifiant ou resserrant les limites imposées au libre exercice de nos activités.

D'une manière générale, et quitte à préciser davantage ultérieurement, on entend par achalandage l'ensemble des pratiques attachées à une maison commerciale ou industrielle : toute entreprise est fondée dans le but d'entretenir certaines relations avec le public ; il s'établit à la longue un courant d'affaires dont l'étiage moyen indique le degré de prospérité de l'établissement considéré. Le lien qui unit ainsi le commerçant avec ses clients constitue l'achalandage, la clientèle ; c'est le coefficient de réussite d'une entreprise.

L'importance et la composition de la clientèle sont essentiellement mobiles et changeantes, puisqu'elles dépendent de la confiance et de la sympathie du public, c'est-à-dire d'opinions, de sentiments, de dispositions psychologiques aussi fugitives qu'elles peuvent être irréfléchies (1). Il y a là un ensemble de circonstances qui donnent au fonds un surcroît de valeur, mais que le commerçant ne peut pas faire naître à son gré ; il n'en n'est pas propriétaire au sens étroit du mot ; il peut contribuer à faire naître, il peut entretenir la faveur du public pour ses produits, mais il ne saurait évidemment avoir de droits sur des états d'es-

(1) Bayart, *Étude juridique de la notion de fonds de commerce*, p. 17 et s.

prit, sur des mouvements d'opinion, d'origine et de caractère intimes, essentiellement personnels à ceux qui les éprouvent.

Il suffit d'ailleurs de s'interroger soi-même pour voir à quelles circonstances peuvent tenir nos préférences pour tel et tel produits, en dehors de tout motif personnel à l'industriel lui-même : conseil d'un ami ; hasards d'une promenade ; réclame suggestive ; affiche qui a su provoquer le sourire ; entraînements de la mode, superstition des on-dit. Les raisons qui déterminent la formation de certains liens entre un commerçant et le public sont multiples : les unes tiennent aux qualités professionnelles de l'industriel, à son savoir-faire, à ses talents : il en est principalement ainsi pour le petit boutiquier, pour le petit patron travaillant sur commande, pour le commerçant établi dans la petite ville ou à la campagne. Les autres se rattachent bien souvent à des circonstances absolument étrangères à la personne de l'industriel et plus ou moins indépendantes de son habileté et de ses talents : au droit exclusif d'exploiter un brevet ; à l'aspect extérieur ou à la situation de l'établissement par exemple.

Cet élément impersonnel permet d'établir une différence d'origine, mais non de nature, entre l'achalandage constitué autour d'une maison de commerce et la clientèle qui s'attache à l'étude de l'officier ministériel, au cabinet de l'avocat ou du médecin, au bureau de l'homme d'affaires ou de l'agent d'assurances. Quelle que soit la source dont il dérive, l'achalandage possède une valeur pécuniaire, valeur plus difficilement appréciable il est vrai quand l'existence et la composition de l'achalandage tiennent principalement aux qualités personnelles de leur bénéficiaire : ces qualités, en effet, sont à peu près inépuisables ; elles sont intransmissibles au même titre que les éléments de notre personnalité. Il y a là une source importante de revenus dont le propriétaire actuel ne peut assurer le profit à l'acquéreur du fonds. Elle disparaît forcément avec lui. Le titulaire actuel du

fonds n'est vraiment le maître, ne dispose réellement que des moyens extérieurs dont il s'est servi pour se faire connaître du public et l'attirer. Ce qu'il peut céder, se sont des éléments incorporels autres que l'achalandage, et qui sont doués d'une véritable valeur juridique : les contrats passés avec les employés et qui permettent de compter sur leurs services, le droit au bail sur des immeubles situés dans une position avantageuse, surtout le nom, l'enseigne, les marques de fabrique, les brevets, les secrets de fabrication... etc (1).

Le nom particulier sous lequel une personne exerce le commerce l'individualise dans ses rapports avec son exploitation. Il s'établit de la sorte un lien étroit entre chaque entreprise et la désignation économique, pourrait-on dire, de son possesseur. Ce sera souvent une formule de fantaisie, symbolisant des traditions d'honorabilité et de ponctualité dans les transactions. Si le nom commercial paraît caractériser l'individu en tant que propriétaire d'un fonds de commerce, l'enseigne apparaît comme la désignation de chaque établissement considéré en lui-même, indépendamment de ceux qui en assurent la mise en valeur ; elle le distingue des maisons similaires, comme le nom distingue l'individu parmi les membres de sa famille. Les marques de commerce et de fabrique jouent un rôle analogue vis-à-vis des produits, rappelant leurs modes spéciaux de fabrication et les avantages particuliers qu'ils peuvent présenter.

Il faut enfin mentionner toute une série de valeurs de même ordre qui constituent la propriété industrielle et commerciale au sens le plus étroit de ces expressions : modèles et dessins de fabrique, — secrets techniques — brevets pris ou achetés par l'industriel et exploités par lui. En tant qu'il s'agit là d'éléments attachés à une entreprise et en déterminant pour une large part

(1) Gombeaux, *op. cit.*, p. 89 et s.

sa valeur lucrative, on peut ajouter les médailles, récompenses commerciales, diplômes obtenus dans les concours : ces distinctions vont bien plutôt aux produits, aux procédés de fabrication, aux traditions commerciales qu'à la personne même de l'exploitant. C'est pour le public qui en lit l'énumération, l'indice sommaire mais très clair du degré d'importance et de prospérité de l'entreprise. Quant aux marques, brevets, inutile d'insister sur l'intérêt exceptionnel qui s'attache à leur existence et à leur possession, puisqu'ils permettent parfois à leur détenteur d'exercer un véritable contrôle sur le marché.

Dans bien des cas, ces éléments ne figureront pas simultanément dans la composition d'un fonds de commerce : dans la maison de commission, dans l'agence d'affaires, le matériel d'exploitation est insignifiant par rapport au mouvement des transactions. De même encore, s'il y a toujours un nom donné à l'entreprise, ne serait-ce que le nom patronymique, il n'y aura parfois aucune enseigne, aucun signe particulier ni sur l'établissement, ni sur le produit.

D'autre part, certaines valeurs qui paraissent inhérentes à l'existence même du fonds ne jouent en réalité qu'un rôle assez secondaire : les marchandises, par exemple. Un industriel peut vendre son stock sans que l'acheteur devienne propriétaire du fonds, il ne peut prétendre à bénéficier de la clientèle et succéder au titulaire actuel de l'établissement. Toutefois, l'élément matériel d'exploitation et stock de marchandises semble devoir jouer un rôle prépondérant dans l'exploitation industrielle. En matière commerciale, on aperçoit facilement que la clientèle est le centre auquel tout aboutit, le facteur essentiel, celui qui fait le prix d'un établissement. Mais dans l'industrie, à voir les capitaux énormes absorbés par la construction des usines, l'entretien et la réfection de l'outillage, l'aménagement des ateliers, on est porté à réduire l'estimation pécuniaire de l'entreprise à l'appré-

ciation en argent de ces immeubles, de ces instruments de fabrication. En réalité, il n'y a là qu'une apparence. Ici encore il en va autrement et la clientèle continue à exercer une influence capitale sur les autres éléments. Voici, par exemple, les marchandises, les produits fabriqués : leur importance comme élément d'actif dans le patrimoine du commerçant est déterminée par la facilité plus ou moins grande avec laquelle il est possible de les écouler contre un prix rémunérateur. La valeur économique et financière de l'entreprise tout entière subira le contre-coup de toute mesure — en apparence respectueuse du droit de propriété — qui proposerait — sous prétexte d'hygiène, de nécessités fiscales... — la grave atteinte à la liberté individuelle que constitue l'interdiction d'employer tels produits jugés dangereux et nuisibles. Par là, on ferme des débouchés, on arrête la circulation de toute une catégorie de marchandises, on supprime donc l'achalandage attaché à chacune des maisons qui fabriquaient ou vendaient les produits considérés : leur valeur n'étant plus vivifiée par l'existence d'une clientèle, dépend uniquement de leur aptitude à s'écouler sur les marchés étrangers — ou à satisfaire les besoins personnels du commerçant. Sous ce dernier point de vue, cette valeur sera d'autant plus faible que le stock de marchandises sera plus considérable et plus difficile à conserver. Elle sera nulle dans bien des cas, par suite des emplois très restreints des objets que fabriquait l'industriel. Elle comptera pour moins encore aux yeux de l'acquéreur du fonds : l'établissement industriel n'aura de valeur vénale que dans la mesure où il sera possible de reconstituer un nouvel achalandage par l'adaptation à de nouvelles entreprises des divers éléments du fonds de commerce : immeubles, machines, brevets...

Cette analyse nous met à même d'apprécier le bien fondé du raisonnement par lequel le ministre des finances repoussait en 1835 le principe de l'indemnité à propos de la suppression de

l'industrie des tabacs factices (1) : Le tabac factice, disait-il, n'avait qu'une valeur d'opinion, qui serait réduite à zéro par le vote de la loi ; les instruments, désormais inutilisables, seraient alors dépourvus de toute valeur. Sur quoi, dès lors, fonder une indemnité ? Et Odilon-Barrot répondait qu'il ne s'agissait pas de savoir si ces objets conserveraient ou non quelque utilité aux yeux de la régie : ils avaient certainement une valeur très réelle pour ceux qui les exploitaient, le vote de la loi allait la diminuer considérablement et ruiner cette industrie. La question d'indemnité restait donc entière et devait être examinée en elle-même (2). Nous voyons, de même, ce qu'il faut penser de cette affirmation fréquemment répétée (3), qu'à supprimer un produit, on ne cause aucune atteinte à la propriété des fabricants ; de quoi pourrait se plaindre l'industriel ? il n'aura qu'à fabriquer d'autres articles, affirme-t-on, fort inexactement d'ailleurs, car plus souvent ce sera modifier l'économie entière de l'entreprise.

L'achalandage est vraiment la chose essentielle, caractéristique dans un fonds de commerce : c'est lui qui en fait l'unité, donne un surcroît de valeur aux éléments qui entrent dans sa composition. Non qu'il faille le séparer des autres biens corporels et incorporels dont nous avons signalé l'existence, pour en faire une valeur patrimoniale absolument distincte, une richesse *in se*. C'est plutôt une qualité qui s'incorpore aux autres éléments du fonds, une manière d'être qui leur donne une plus-value pécuniaire qu'ils n'auraient point par eux-mêmes (4).

Cela paraît évident pour le nom et l'enseigne qui constituent

(1) *Moniteur*, compte rendu des séances de la Chambre, 8 janvier 1835, p. 68 et 77 ; 10 février 1835, p. 286.

(2) *Moniteur*, 8 janvier 1835, p. 67, 68, Chambre des députés.

(3) Rapport Breton sur Céruse, *Documents parlementaires*, Chambre des députés, séance ordinaire, 1907, p. 828.

(4) Gombeaux, *op. et loc. cit.*

uniquement « les signes de ralliement de la clientèle ». Ils ne sont une source de bénéfices que parce qu'ils servent de point de contact entre l'entreprise et le public. Considérés en eux-mêmes, ils sont dépourvus de tout intérêt pécuniaire : on aura beau donner à une maison de Marseille l'enseigne d'un magasin de Paris, il n'en résultera pour elle aucun accroissement de bénéfices. Mais l'acquéreur d'un fonds aura grand soin de conserver la dénomination choisie par son prédécesseur. Le nom et l'enseigne ne constituent pas par eux-mêmes des valeurs nettement définies, pouvant être l'objet d'un droit de propriété exclusif et absolu au profit d'une personne déterminée : ce sont tout simplement des moyens spéciaux de conserver et de retenir la clientèle ; c'est comme tels et dans la mesure où ils y réussissent qu'ils ont une valeur quelconque et qu'ils sont protégés par la loi. Un commerçant peut empêcher ses concurrents d'avoir recours aux moyens dont il se sert lui-même pour attirer le public. A sa demande, les tribunaux interdiront aux entreprises similaires d'adopter la même enseigne ou la même raison sociale, de s'intituler du même nom, soit dans le même quartier, soit dans la même ville, soit même au delà, suivant le rayonnement des affaires, c'est-à-dire suivant l'importance de l'achalandage attaché à la maison du plaignant (1). Le tribunal obligera les concurrents à apporter des modifications suffisantes pour épargner au public, d'une part, tout risque de confusion, au commerçant, de l'autre, une diminution déloyale de bénéfices. Et si l'on se rappelle qu'un droit réel (2) a pour caractéristique d'établir un rapport obligatoire entre une personne et toutes les autres considérées dans leur ensemble comme sujet passif du droit, on sera frappé de l'analogie des deux situations. Dans la mesure où le commerçant est propriétaire de la clientèle, c'est-à-dire dans la mesure où il

(1) Thaller, *Droit commercial*, n° 98.

(2) Planiol, *Traité élémentaire de droit civil*, I, 728.

dispose de certains procédés lui permettant d'établir des points de contact entre le public et lui, il possède dans l'achalandage un bien garanti de la même façon que la propriété des choses par l'existence à son profit d'une obligation universelle du côté passif. Pour plus de similitude encore, cette obligation à un caractère négatif, puisqu'elle impose aux individus une simple abstention.

Nous ferions des constatations analogues en ce qui concerne les marques de fabrique et les brevets : l'accomplissement de certaines formalités de dépôt et de publicité assurent le monopole de leur emploi à leur possesseur. Ce sont choses susceptibles d'un droit de propriété assez nettement défini. Mais leur valeur dépend uniquement des avantages plus ou moins grands qu'elles procurent au commerçant en le mettant à même d'offrir au public des produits de meilleure qualité ou de prix moins élevé. Ici encore l'accroissement et la diminution de la clientèle détermine la valeur marchande de ces biens immatériels, avec cette remarque toutefois que certains d'entre eux comportent nécessairement par eux-mêmes un certain achalandage, les brevets notamment : par cela même qu'ils confèrent un privilège, ils assurent automatiquement à leur possesseur un minimum de clientèle ; l'importance de cet achalandage, comme aussi sa fixité, dépendront du degré d'utilité que présentent pour les consommateurs les objets que le brevet permet d'obtenir dans telles et telles conditions spécialement avantageuses.

L'achalandage ne représente pas seulement un ensemble de valeurs auxquelles la communauté de destination donne une cohésion certaine dans le domaine économique, c'est encore l'élément qui constitue le fonds de commerce lui-même. Il n'y a pas de fonds sans achalandage (1) : affirmation qui surprend, parce

(1) Comparer Thaller, *Traité élémentaire de droit commercial*, n° 82 ; Gombeaux, *loc. cit.*, p. 75.

qu'on est accoutumé, et c'est là même la définition que nous avons donnée au début, à considérer la clientèle comme l'ensemble des pratiques attachées à un établissement. Ce mot éveille l'idée de certaines relations d'habitude, de rapports durables, ayant une certaine fixité. En réalité, l'achalandage est l'ensemble des relations possibles et probables susceptibles d'exister entre l'établissement et le public ; c'est l'ensemble des chances de bénéfices inhérentes à une entreprise. L'existence de la clientèle ne suppose aucunement la formation d'un lien d'habitude entre les clients et le négociant. On peut concevoir un fonds de commerce sans enseigne, on ne peut en concevoir un sans clientèle, parce qu'un établissement comporte toujours à l'état embryonnaire un minimum de transactions, déterminé par les différents facteurs dont nous avons parlé, et notamment par la situation même de l'usine ou du magasin : la buvette de la gare, le kiosque de journaux au coin d'une place, n'ont souvent aucune clientèle habituelle au sens rigoureux du mot ; ils n'ont pour pratiques que des voyageurs, des passants, et ces acheteurs d'occasion n'en constituent pas moins un achalandage, et fort important peut-être. Les relations accidentelles du propriétaire avec ces clients de hasard sont la source de bénéfices importants. L'existence de l'achalandage en dehors de toute idée d'habitude est si peu douteuse, qu'une cession intervenant au lendemain même de l'ouverture du magasin, avant même toute exploitation, il sera tenu compte de la clientèle dans le prix de vente : on escomptera des espérances de transactions.

Et cela ne saurait surprendre, puisque la clientèle n'est rien autre que la plus-value provenant pour les divers éléments du fonds d'une certaine manière d'être : la clientèle existe dès que cet état de choses existe. On dit qu'il ne faut pas parler de la propriété de l'achalandage (1), puisque le marchand ne saurait

(1) Bayart, *op. cit.*, p. 17 et s.

évidemment arrêter les passants dans la rue pour les obliger à rentrer dans son magasin et à s'approvisionner chez lui. Mais la clientèle, c'est l'ensemble des chances de prospérité attachées à une entreprise. Le titulaire d'un fonds de commerce peut évidemment disposer de celles qui ne résultent pas de qualités purement personnelles. Il peut céder toutes celles qui sont étrangères à sa personne; tous les moyens d'action qu'il avait sur le public. Ce faisant il vend la clientèle en ce sens qu'il place son successeur dans le milieu économique où il a lui-même vécu, il le place dans les conditions où il s'est lui-même trouvé. C'est au nouveau propriétaire du fond à déployer les mêmes qualités professionnelles, à faire preuve du même savoir-faire, et à ne jamais oublier que le succès dépend des caprices de la mode, des fantaisies de l'opinion, de mille éventualités imprévisibles où le hasard tient souvent plus de place que le calcul.

Un fonds de commerce a donc pour caractéristique d'être un tout complexe (1) où l'achalandage joue un rôle prédominant. Les éléments qui le composent sont de deux sortes : les uns, biens matériels, assurent le fonctionnement technique de l'entreprise. Ils sont l'objet d'une véritable propriété, mais le fait d'être attaché à un fonds leur donne une plus-value spéciale : la circonstance qu'ils sont groupés à côté de cette source particulière de profits que constitue l'achalandage leur communique un surcroît d'utilité. Autour de cette clientèle figurent des éléments incorporels : les uns en sont la représentation même : la marque, l'enseigne : les autres en déterminent la formation et le maintien : brevets, secrets techniques..... Le fonds de commerce n'est pas un bien corporel, c'est une propriété incorporelle (2), elle consiste dans le droit absolu que possède une per-

(1) Comparer Carpentier, *Répertoire*, n° 49, v° *Fonds de commerce*.

(2) Thaller, *Traité élémentaire de droit commercial*, n° 80 ; Carpentier, *Répertoire*, v° *Fonds de commerce*, n° 57.

sonne, non pas sur un bien tangible, mais sur une source de production déterminée qu'elle a le pouvoir exclusif d'exploiter, de transmettre, dans la mesure bien entendu où les éléments n'en sont pas foncièrement personnels, par suite indisponibles. L'obligation de garantie, inhérente à tout contrat de vente impose au cessionnaire l'obligation de ne pas se rétablir dans un certain rayon, qui varie avec l'importance de l'établissement. Et c'est logique, car l'achalandage doit être mis à la disposition de l'acquéreur tel qu'il existait au profit du cédant.

L'analogie avec le droit de propriété serait encore plus complète si on reconnaissait dans l'action en concurrence déloyale comme une sorte d'action réelle destinée à protéger ce bien d'une nature particulière contre les empiètements et les manœuvres des tiers. Toutefois, on admet plus difficilement ce caractère d'action pétitoire en matière d'atteintes à la clientèle que lorsqu'il s'agit d'usurpations de nom, d'enseigne, de marque (1)...

Pratiquement d'ailleurs, si la présence de ces éléments incorporels soulève quelques difficultés d'ordre juridique, si leur estimation pécuniaire peut être délicate, ils n'en constituent pas moins un bien patrimonial, susceptible d'une évaluation, transmissible aux héritiers à la mort du commerçant, à l'acquéreur du fonds en cas de vente. Il en sera également tenu compte en cas d'expropriation pour utilité publique : l'indemnité versée à l'industriel ne sera pas seulement la représentation de la valeur de l'immeuble qu'il occupait et du sol sur lequel il était bâti, mais elle sera la réparation de la totalité du sacrifice que le déplacement de son établissement occasionnera pour lui. De même encore, pourra donner lieu à indemnité la diminution de clientèle qu'entraîne pour un établissement de commerce l'exécution de travaux publics (2).

(1) Thaller, *loc. cit.*, n° 95, note 2. Voir *ibid.*, p. 21.

(2) Dalloz, *Répertoire*, supplément, 1400, v° *Travaux publics*.

La propriété industrielle et commerciale est essentiellement le pouvoir d'exploiter une source de production déterminée ; la valeur d'un fonds est fonction de la clientèle, c'est-à-dire du nombre et de l'étendue des relations réelles ou possibles établies entre l'entreprise et le public : toute réglementation des initiatives privées est donc susceptible d'amoinrir la première et de diminuer la seconde. Etre propriétaire d'un fonds de commerce c'est mettre en œuvre à un moment ou à l'autre toutes les libertés : liberté de penser et de recueillir le fruit de ses travaux ; liberté de contracter et d'entrer en relations avec le public ; liberté d'aller et de venir, de transporter marchandises et produits quand, comme et où l'on veut. L'industriel et le commerçant ne peuvent — à la différence du propriétaire foncier — posséder et jouir en solitaire du fonds qui leur appartient : ils ne peuvent pas consommer sur place, s'isoler dans un domaine qui constitue une petite souveraineté tout en retirant de leurs biens l'utilité qu'ils présentent.

Sans doute, il ne faut pas exagérer et voir des différences essentielles entre les deux situations, alors qu'il n'y a que des nuances. L'idée même de propriété, quel que soit l'objet auquel le droit s'applique, suppose le pouvoir de transmettre, donc l'éventualité de rapports entre le bénéficiaire actuel et des tiers : relations plus fréquentes et plus nécessaires encore dans une organisation économique fondée sur l'échange, dans laquelle tout propriétaire se trouve plus ou moins dans la situation d'un marchand détenteur d'une grande quantité de produits qui n'ont pour lui qu'une utilité d'échange, aucunement d'usage personnel.

Mais il semble qu'en fait, le propriétaire d'un commerce ou d'une industrie est moins indépendant de ceux qui l'entourent ; la nature même des biens qu'il possède et des avantages qu'il en attend, oblige le commerçant à s'extérioriser d'une manière

particulière. Il est plus exposé à frayer avec autrui à l'occasion de sa propriété. Par cela même, il risque davantage de rencontrer en face de lui la volonté du législateur. Il est plus facilement gêné dans sa jouissance, atteint dans l'exercice de ses droits de propriétaire par des mesures qui ne visent pourtant pas expressément et directement les professions analogues à la sienne : on interdit aux peintres, par exemple, l'emploi de la céruse ; c'est le fabricant qui est en réalité visé et atteint. Posséder un fonds de commerce, ce n'est pas seulement bénéficier d'un état de choses, c'est en quelque sorte exercer une fonction : l'achalandage est le résultat d'une pression constante sur le public. Le fonds est un bien d'une nature particulière qui ne peut exister et dont on ne peut vraiment tirer partie sans entrer en relation avec d'autres personnes, sans accomplir certains actes qui intéressent la liberté d'autrui. Il ne s'agit plus d'actes de consommation et de jouissance ayant un caractère unilatéral : ils supposent la présence et le concours des clients, c'est-à-dire d'étrangers qui deviennent en quelque sorte les collaborateurs passifs, les artisans inconscients et nécessaires de la propriété du chef de l'entreprise.

L'image qui existe latente et virtuelle sur la plaque de photographie impressionnée n'apparaîtra que sous l'influence d'un agent chimique, d'un réactif. L'exercice et l'existence du droit de propriété en matière industrielle supposent nécessairement l'exécution d'actes juridiques, l'accomplissement d'un ensemble de transactions, la formation de rapports de fait impliquant tous l'intervention de tiers. Logiquement et pratiquement, l'analyse des éléments constitutifs de cette propriété, leur nature et leurs caractères font toujours apparaître l'idée d'un contact passé, actuel ou futur avec le public. En matière industrielle plus qu'en toute autre, l'idée de propriété a pour corollaire et pour condi-

tion celle de liberté; ici plus qu'ailleurs, transformer le régime de nos libertés c'est risquer d'atteindre une propriété.

Cette notion de fonds de commerce est entrée tardivement dans notre droit (1). Il y a là une entité juridique dont la conception exige autre chose pour sa formation que la périodicité des contrats, une certaine activité commerciale. Il faut qu'à la période des foires et des marchés, qu'à ce régime de rapports commerciaux très intenses, mais intermittents, succède un régime économique où les établissements se spécialisent et acquièrent une certaine fixité; il faut qu'ils deviennent le centre d'un mouvement d'affaires permanent et suffisamment important. Il faut enfin un régime de liberté; seul il permet au fonds de commerce de devenir une valeur patrimoniale, un bien. Or, pendant longtemps, le commerce fut l'affaire des classes serviles. Plus tard, les hommes libres s'adonnèrent bien au négoce; mais ils jouirent rarement d'une entière liberté d'action. Notre ancien droit notamment reconnaissait au-dessus du patron un être collectif, la corporation, qui tendait toujours à accroître ses prérogatives et son influence, qui prélevait parfois des droits considérables sur les bénéfices réalisés par le propriétaire nominal du fonds; elle semblait être le véritable titulaire d'un établissement dont le commerçant n'aurait eu que la gérance. Il arrivait aussi que le droit de travailler, comme tous les autres droits, était soumis au régime de l'inféodation. En outre, les seigneurs vendaient la faveur d'exercer un métier; la royauté faisait de la maîtrise des concessions temporaires ou à vie; elle créait des offices et battait monnaie avec les professions commerciales comme avec les charges de judicature (2).

(1) Gombeaux, *op. cit.*, p. 115.

(2) Voir le préambule de l'édit du 17 mars 1776; Isambert, XXIII, p. 378; Levasseur, *Histoire des classes ouvrières avant la Révolution*, I, 226 (édit. 1900), et II, 918 et s., 923.

Les manufactures ne s'établissaient qu'avec son autorisation. L'autorité royale, seigneuriale, ou corporative avaient sur la personne et les biens du commerçant une sorte de droit supérieur, un pouvoir de réglementation et de contrôle extrêmement étendu. Toutes ces pratiques étaient contraire à la compréhension du fonds de commerce comme un élément patrimonial de libre disposition. Bien entendu, tout cela s'était atténué avec le temps ; mais cet état de choses avait laissé des traces profondes qui ne devaient disparaître complètement que par la proclamation de la liberté du commerce et de l'industrie (Loi du 2 mars 1791).

Le principe n'a rien d'absolu : il comporte nécessairement certaines exceptions qui s'inspirent des motifs les plus divers : nécessités fiscales, sauvegarde de la santé publique, protection de certaines industries, sollicitude à l'égard des consommateurs et des ouvriers, impuissants à se défendre contre les malfaçons et les abus qu'occasionne trop souvent l'âpreté d'une concurrence peu scrupuleuse dans le choix des moyens employés pour obtenir le moindre prix de revient.

En plus d'une occasion, au fur et mesure que s'élaborait et se transformait cette œuvre de réglementation, le législateur s'est trouvé dans l'obligation de discuter le point de savoir s'il convenait, en droit et en fait, de prévoir l'allocation d'indemnités à raison de la perte de propriété qui résulterait de l'application des mesures votées. Au cours de cette étude, nous supposerons toujours hors de conteste l'utilité et l'opportunité des dispositions adoptées ou proposées : hypothèse purement gratuite sans doute et qui plus d'une fois peut-être ne correspondra pas à la réalité, mais sans laquelle il devient impossible d'analyser une question suffisamment complexe par elle-même. Il ne s'agit pas ici d'examiner si l'intervention de la puissance publique est justifiée ou ne l'est pas. Nous admettrons que la démonstration est

déjà faite : on se propose uniquement d'examiner une des nombreuses difficultés accessoires que peut soulever la mise en pratique du principe adopté et l'application des mesures votées.

J'indique, uniquement à titre d'exemple, et sans vouloir faire une énumération complète, quelques-unes des hypothèses à l'occasion desquelles s'est posée la question des indemnités. Le problème a été discuté à propos de l'établissement du monopole des tabacs et des allumettes ; lorsqu'on résolut d'interdire la distillation des eaux-de-vie à l'intérieur de Paris (1882) ; lorsqu'on pensa interdire la fabrication du sucre de betterave (1840) ; lorsqu'on supprima le monopole dont jouissaient les courtiers de marchandises (1867) ; lorsqu'on a supprimé les bureaux de placement ; lorsqu'on a proposé d'interdire dans les travaux de peinture l'emploi des composés du plomb. C'est encore le même problème de la responsabilité pécuniaire de l'Etat, identique en son fonds, quoique posé en des termes différents et entouré de circonstances particulières n'en modifiant pas la nature, qu'avait rencontré le législateur de la période révolutionnaire quand il avait voulu abolir le régime féodal, et l'assemblée nationale en 1848, quand il s'est agi de supprimer l'esclavage — problème enfin que rencontrerait le socialisme s'il venait à réaliser ses projets d'expropriation générale.

Si la question que nous étudions ne date pas d'aujourd'hui, elle semble pourtant avoir à l'heure présente un intérêt particulier d'actualité, alors que des théories de plus en plus écoulées, brièvement rappelées au début de cette introduction, reprochent à l'Etat la discrétion d'une action et la rareté d'une intervention dont on faisait autrefois la condition même du progrès social et de la prospérité économique.

IV

Nous rechercherons dans les deux premiers chapitres de cette étude si les principes de notre droit privé et de notre droit public ne pourraient pas fournir les éléments d'une solution. La situation que nous envisageons présente, en effet, un double caractère : il s'agit d'une perte de propriété infligée aux particuliers par mesure d'intérêt général, comme en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique ; il s'agit ensuite d'un préjudice causé par l'acte de souveraineté par excellence, par l'acte législatif. D'ailleurs, on ne peut se contenter d'envisager la question sous le seul point de vue juridique : c'est se condamner à des solutions beaucoup trop absolues et inapplicables. L'analyse des théories socialistes et l'exposé de certaines mesures adoptées par les assemblées de la période révolutionnaire nous permettront de mettre en relief le côté économique et politique du problème. Nous terminerons par l'étude des solutions diverses adoptées par le législateur : elles constituent une sorte de jurisprudence législative continuellement invoquée au cours des débats soulevés par cette question de la responsabilité pécuniaire de l'Etat à raison des actes législatifs.

CHAPITRE PREMIER

Théorie civiliste de la responsabilité pécuniaire de l'État.

§ I. — Analyse des arguments invoqués.

La méthode employée. — Argument tiré de l'article 545 et de l'article 1382 du code civil. — La déclaration des droits de l'homme et la conception individualiste.

§ 2 — Examen critique.

I. — L'article 545. même dans le cas d'une monopolisation, ne concerne pas l'hypothèse en face de laquelle on se trouve. Expropriation de biens corporels et de biens incorporels.

II. — Il n'y aurait lieu de faire intervenir l'article 1382 que si l'on prouvait la faute de l'État : on n'apporte aucunement cette démonstration. Conséquences inacceptables auxquelles on aboutit. L'idée de faute ne doit pas intervenir dans les hypothèses dont il s'agit.

III. — Qu'il peut y avoir certains inconvénients à invoquer la déclaration des droits. Souveraineté nationale et irresponsabilité de l'État.

Les théories que nous allons analyser ont été le plus souvent exposées et défendues à la tribune du parlement, notamment au cours des récents débats relatifs à l'emploi des composés du plomb dans les travaux de peinture (1). Elles ont pour but d'établir, à la charge de l'Etat, l'obligation strictement juridique d'accorder une indemnité, aussi bien dans l'hypothèse de l'interdiction pure et simple que dans celle de la monopolisation.

(1) Voir surtout le discours de M. Beauregard, Chambre, séance du 2 juillet 1907.

La démonstration s'appuie sur les articles 545 et 1382 du code civil, et elle invoque également certains principes contenus dans les déclarations des droits de l'homme.

D'une manière générale, la méthode employée consiste à assimiler la situation des industriels atteints par une interdiction à celle du propriétaire dépossédé par suite de l'exécution des travaux publics ; de même encore, on considère que le vote d'une suppression ou l'établissement d'un monopole font naître entre l'Etat et les particuliers une question de responsabilité de nature juridique analogue à celle qui se pose devant les tribunaux lorsqu'une personne se plaint d'avoir eu à subir quelque préjudice par la faute d'un tiers. C'est donc par des raisonnements d'analogie que l'on aboutit à une théorie civiliste de la responsabilité pécuniaire de l'Etat à raison des dommages causés aux propriétés par l'application des lois. Le droit des individus à obtenir réparation résulterait même de principes si évidents, que certains partisans de cette théorie ont parfois prétendu qu'il serait inutile de le consacrer par une disposition expresse du texte législatif en discussion (1) : c'était oublier le principe de la séparation des pouvoirs, tel du moins qu'il est compris et pratiqué en France : il impose, en effet, au législateur l'obligation de déterminer avec précision, à l'occasion de chaque loi, la procédure de l'indemnité et les bases de son évaluation.

§ 1.

C'est en premier lieu sur l'article 545 du code civil que s'appuie la théorie : ne suffit-il pas, en effet, d'en lire l'énoncé pour reconnaître la légitimité des réclamations individuelles à la suite

(1) Monopole des allumettes. Discussion à la Chambre, 16 mars 1873, *Off.*, p. 1825, M. Charreyron. Voir aussi Dalloz, *Rép., Impôts indirects*, n° 606, à propos de la suppression de l'industrie des tabacs factices.

de l'établissement d'un monopole ou même seulement d'une simple interdiction ? « Nul ne peut être contraint de céder sa propriété, si ce n'est pour cause d'utilité publique et moyennant une perte et préalable indemnité. » On sait assez que cet article fut inspiré par le texte des différentes déclarations des droits de l'homme : en pleine période révolutionnaire, les Conventionnels eux-mêmes proclamaient que le respect de la propriété s'imposait à l'Etat, et que les particuliers privés de leurs biens devaient recevoir une juste compensation. Qu'il s'agisse d'alignements, de réquisitions militaires, de l'établissement de poteaux télégraphiques, l'Etat donne aux propriétaires dépossédés la contrepartie pécuniaire de leurs biens : la procédure sans doute n'est pas toujours la même, les juridictions compétentes en cas de conflit, les modes d'évaluation peuvent varier ; qu'importe ? questions de détail : adaptation à des hypothèses de nature diverse d'un principe toujours identique

On pourrait être tenté de discuter sur les mots : le texte de l'article 545 porte « céder » —. Ne faudrait-il pas en conséquence distinguer deux catégories d'atteintes aux propriétés particulières (1) et admettre une classification proposée par le ministre du travail. Dans certaines hypothèses, l'Etat se contente d'interdire l'usage de tels produits, l'exercice de telle profession ; en d'autres circonstances, la dépossession s'accompagne d'une main-mise de la puissance publique sur les propriétés particulières : dans ce dernier cas seulement, dans la seule hypothèse du monopole, il paraîtrait logique d'appliquer par analogie l'article 545 et de reconnaître à la charge de l'Etat l'obligation d'indemniser.

Sans doute, reprend-on, quand il ne s'agit pas d'un monopole,

(1) Question des sucres. Rapport Rossi, *Moniteur*, 24 juin 1843, p. 1623 ; Interdiction de la céruse, Viviani, Sénat, 4 décembre 1906, p. 1073, col. gauche, et Chambre, 2 juillet 1907, *Off.*, p. 1628.

mais d'une simple suppression, d'une simple prohibition, la situation du commerçant obligé de fermer son magasin n'est pas la même que celle de l'industriel exproprié : pour qu'il y ait expropriation, il faut qu'il y ait translation des biens de l'exproprié au profit de l'exproprié. Mais il n'y a là qu'une circonstance de fait indifférente au point de vue des principes. « Vous devez indemniser, disait M. de Chamaillard au Sénat, parce que vous prenez la chose d'autrui, parce que vous vous emparez de sa marque de fabrique... et non parce que vous vous en servez. Le motif n'a rien à voir à ce sujet (1) ». Que la puissance publique prenne mes biens pour en tirer parti, ou qu'elle ne s'en empare pas ; que je sois dépossédé purement et simplement de mes droits ou que le préjudice dont je souffre soit l'occasion d'un profit au bénéfice de l'Etat, la situation reste la même au point de vue juridique, parce que la seule base compréhensible et rationnelle du droit à l'indemnité, c'est le préjudice subi.

Les faits sont là pour le prouver : en matière d'expropriation, par exemple, il faut tenir compte, dans l'évaluation pécuniaire du dommage, de la valeur de convenance et d'affection que pouvaient présenter les biens aux yeux de leur possesseur. C'était ce que disait Faure au Tribunal : le propriétaire doit recevoir une indemnité proportionnée au sacrifice qu'il fait (2), idée que le commissaire du gouvernement rappelait en 1833 (3), principe dont la jurisprudence ne s'est jamais départie : l'indemnité doit toujours comprendre, non seulement la valeur intrinsèque des terrains expropriés, mais encore porter sur les avantages de toute nature attachés à leur possession, et dont la pri-

(1) Sénat, 4 décembre 1906, *Off.*, p. 1076, colonne droite. La suite du discours montre assez que l'orateur entend les mots : prendre la propriété, dans le sens d'imposer la perte d'une propriété.

(2) Locré, VIII, p. 176.

(3) *Moniteur*, 8 février 1833, p. 222.

vation sera la suite de l'expropriation. Soutenir que l'Etat doit indemniser dans le seul cas où il tire un profit quelconque de la privation de propriété imposée aux particuliers, c'est-à-dire dans le cas de l'établissement d'un monopole, conduit vraiment à des résultats paradoxaux. En matière d'atteinte aux propriétés individuelles, l'obligation de réparer n'a donc plus pour fondement et pour mesure le préjudice subi, mais bien les bénéfices dont le dommage causé permet la réalisation. Va-t-il falloir attendre de longues années pour connaître les résultats des mesures proposées ? Puisque la base de l'indemnité n'est plus dans la constatation de l'existence et de l'étendue du dommage ou de la lésion des droits, faudra-t-il laisser à l'Etat le soin de décider s'il doit bénéficier de telle opération et dans quelle proportion ? Le droit à l'indemnité ne repose pas sur un fait d'expropriation, au sens étroit du mot. Et M. Beauregard résumait en une phrase les développements précédents : « l'idée de l'indemnité, c'est le dommage causé » (1).

II

Et d'ailleurs, à supposer exacte la distinction proposée entre l'hypothèse du monopole et celle d'une simple prohibition, la question ne serait pas tranchée, ni les pouvoirs de l'Etat complètement légitimés : il ne faut pas oublier l'article 1382 : « Tout fait quelconque de l'homme, qui cause à autrui un dommage, oblige celui par la faute duquel il est arrivé à le réparer ». Ici, pas de doute « la loi n'exige pas du tout que celui qui a causé le dommage en ait profité, se soit enrichi » (2). Une industrie existe depuis longtemps ; elle a une existence parfaitement légale ; elle

(1) M. Beauregard, Ch. des députés, 2 juillet 1907, *Off.*, p. 1632, colonne milieu.

(2) M. Beauregard, *ibid.*

a pu être récompensée par l'Etat au cours de nombreuses expositions ; elle est devenue un centre d'affaires important. Par suite d'un mouvement d'opinion, de circonstances nouvelles, d'une sollicitude plus étroite à l'égard des consommateurs ou des ouvriers, vous décidez d'en interdire l'exercice. « Du jour au lendemain, vous allez lui dire : je suis le Prince ; il me plaît à moi que vous n'existiez plus ; vous mourrez ; allez : c'est tout ce que j'ai à vous dire. Peut-on tuer les gens avec cette désinvolture, et ne faudrait-il pas au moins subvenir aux frais d'obsèques ? » (1)

Ce ne serait pas seulement profondément immoral et injuste : ce serait le renversement des notions juridiques les plus élémentaires : propriétaires d'esclaves, de droits féodaux, de fabriques d'allumettes ou d'absinthe, qu'ont-ils fait, sinon user des facultés que la législation d'alors leur laissait ? Qu'a-t-on à leur reprocher ? Sont-ils responsables des lacunes de la législation antérieure ? des dangers et des abus qui paraissent subitement intolérables par suite des progrès de la science, de l'évolution des idées, de l'apparition d'aspirations nouvelles ? Pourquoi réaliser le progrès à leur détriment ? « Vous n'avez pas le droit de causer un dommage, et le faisant, il faut le réparer (2). »

III

Il faut donc indemniser quand il y a préjudice et dès qu'il y a préjudice ; on se trouve en présence d'une théorie uniquement subjective qui ne rétient que le fait du dommage causé. Elle relève de la doctrine individualiste. L'individu a une valeur absolue en soi parce qu'il est une volonté libre. Le devoir consiste dans le respect de la liberté chez autrui ; cette liberté est

(1) M. Prévot, Sénat, 27 novembre 1906, *Off.*, p. 1038, colonne droite.

(2) Beauregard, Chambre des députés, 2 juillet 1907, *Off.*, p. 1619, colonne milieu.

un droit pour autrui : toute action contraire à ce devoir peut être réprimée par voie de contrainte, en tant du moins que la violation de ce devoir se manifeste par un acte extérieur. Le fondement et la raison d'être des pouvoirs de l'Etat, c'est de protéger le droit de chacun par une contrainte plus énergique que celle dont disposent les forces individuelles. Cela, mais cela seul est légitime. L'Etat commet un abus de pouvoir lorsque à son tour il empiète sur les libertés particulières. Pour être la résultante des forces individuelles associées, la puissance sociale n'a pas un droit différent de chacune d'elles. La force collective ne contient pas plus de droits qu'une force isolée, et quand elle quitte elle-même le terrain du droit, « l'insurrection devient le plus sacré des devoirs ». Les droits de l'homme sont mis sous la protection de la souveraineté nationale qui doit les garantir, les protéger, les défendre. Sont-ils violés par le gouvernement, par le législateur, ne le fussent-ils que dans la personne d'un seul l'homme, il y a oppression contre le corps social tout entier, et la résistance à l'oppression doit s'exercer par l'insurrection qui devient une obligation et une nécessité (1).

Appliquons ces idées au droit de propriété : vous et moi, tout le monde a le droit de devenir propriétaire par son travail et son industrie : l'homme naît, il est libre, il est en sécurité, il est l'égal des autres en droit et devant la loi ; il travaille : c'est sacré. Il acquiert une propriété : c'est sacré ; il la tient, son droit à la garder est sacré ; son droit à en disposer est absolu (2).

En fait toutefois, il faut bien apporter quelques atténuations à la rigueur absolue des principes. Il faut bien tenir compte des nécessités de la pratique. On se trouvera parfois dans l'obligation d'empiéter sur cette autonomie de la personne humaine, d'enlever à certaines personnes la jouissance de ces propriétés

(1) Déclaration de 1793, article 35. Faguet, *Le libéralisme*, p. 253.

(2) Faguet, *Libéralisme*, p. 74-76.

sacrées. Bien qu'on n'ait aucun grief personnel à adresser aux acquéreurs et aux détenteurs de tels et tels biens, il a fallu leur en imposer le sacrifice : la résistance à l'oppression prendra la forme d'une action en dommages-intérêts. Le droit à l'indemnité paraît alors une heureuse transaction, comme le seul moyen légitime de concilier l'intérêt général et les intérêts particuliers. Un passage de Montesquieu me paraît assez bien expliquer le point de vue sous lequel se sont placés les partisans du principe de l'indemnité. « Comme les hommes ont renoncé à leur indépendance naturelle pour vivre sous les lois politiques, ils ont renoncé à la communauté naturelle des biens pour vivre sous les lois civiles.

Ces premières lois leur acquièrent la liberté, les secondes, la propriété. Il ne faut pas décider par les lois de la liberté, qui, comme nous avons dit, n'est que l'empire de la cité, ce qui ne doit être décidé que par les lois qui concernent la propriété. C'est un paralogisme de dire que le bien particulier doit céder au bien public : cela n'a lieu que dans les cas où il s'agit de l'empire de la cité, c'est-à-dire de la liberté des citoyens ; cela n'a pas lieu dans ceux où il est question de la propriété des biens, parce que le bien public est toujours que chacun conserve invariablement la propriété que lui donnent les lois civiles.

Posons donc pour maxime que, lorsqu'il s'agit du bien public, le bien public n'est jamais *que l'on prive un particulier de son bien, ou même qu'on lui en retranche la moindre partie par une loi ou un règlement politique* (1). Dans ce cas, il faut suivre à la rigueur la loi civile qui est le palladium de la propriété.

Ainsi, lorsque le public a besoin du fonds d'un particulier, il

(1) C'est moi qui souligne. Remarquer que Montesquieu parle de priver et de retrancher, non pas de s'emparer des biens particuliers. Ce n'est qu'un argument de texte, mais est-il déplacé à propos d'un écrivain aussi clair et aussi précis que Montesquieu ?

ne faut jamais agir par la rigueur de la loi politique ; mais c'est là que doit triompher la loi civile, qui avec des yeux de mère regarde chaque particulier comme toute la cité même.

Si le magistrat politique veut faire quelque édifice public, il faut qu'il indemnise ; le public est, à cet égard, comme un particulier qui traite avec un particulier. C'est bien assez qu'il puisse *contraindre un citoyen* de lui vendre son héritage, et qu'il lui ôte ce grand privilège qu'il tient de la loi civile de ne pouvoir être forcé d'aliéner son bien » (1). Imposer un préjudice à l'individu, en soi c'est une injustice. Qu'il ne se plaigne pas : la réparation du dommage causé par l'acte législatif sera pour lui un droit absolu ; il perd la propriété de son bien, la jouissance de sa chose, mais il en recevra l'équivalent en argent. Après comme avant, il pourra se procurer la même somme de jouissances. Il y aura transformation, non pas disparition de l'objet de sa propriété.

(1) Montesquieu, *De l'esprit des lois*, chapitre XV du livre XXVI : Qu'il ne faut point régler par les principes du droit politique les choses qui dépendent des principes du droit civil. On remarquera d'ailleurs une contradiction : si la loi crée la propriété, pourquoi ne pourrait-elle pas défaire ce qu'elle a créé ? Comparer comme représentatif d'un état d'esprit analogue un passage de la correspondance de M. de Gobineau avec M. de Tocqueville (lettre du 29 novembre 1856. *Revue des Deux-Mondes*, août 1907, p. 531.) Il y est question de l'expropriation pour cause d'utilité publique, et ce qui paraît tout à fait exorbitant à M. de Gobineau, c'est cette prétention qu'a l'Etat de forcer l'individu à céder sa propriété, bien plus que le fait de causer un préjudice très grave aux particuliers, et l'octroi d'une indemnité laisse toujours subsister une violation des volontés privées. Ces mesures, que l'on considère généralement comme autant d'atteintes au droit de propriété, sont donc avant tout des violations de la liberté au même titre qu'une interdiction industrielle. Et l'on fait alors le raisonnement suivant : vous violez le principe de la liberté du commerce et de l'industrie proclamé en 89, donc vous devez une indemnité. En réalité, la question d'indemnité se pose parce que les restrictions imposées à notre liberté rejailissent sur les propriétés qu'elles diminuent. Lire à ce sujet la discussion de 1907, à la Chambre, à propos du blanc de céruse. — Noter qu'on retrouve fréquemment chez les anciens jurisconsultes une conception analogue de l'expropriation pour cause d'utilité publique envisagée presque uniquement sous l'angle liberté : Merlin, *Rép.*, V° *Retrait d'utilité publique* ; Louet, *Recueil d'arrêts*. Edition publiée par Brodeau, V° *Aliénation forcée*, etc.

Bien évidemment, la circonstance que la collectivité pourra tirer un avantage matériel, un bénéfice apparent de l'opération est en soi indifférente. Les préjudices causés par l'Etat doivent avoir les mêmes conséquences que s'ils résultaient d'atteintes commises par des particuliers.

Ces principes et ces idées semblent bien avoir constitué autant de dogmes pour les hommes de la révolution : qu'on relise les Déclarations, celle de 1793 notamment, que citait M. Beauregard, « la bonne » comme le disait M. Lasies (1), « la propriété est un droit inaliénable et sacré ». C'est le droit « qui appartient à tout citoyen de jouir et de disposer à son gré de ses biens, de ses revenus, du fruit de son travail et de son industrie » (art. 16). « Nul ne peut être privé de la moindre portion de sa propriété sans son contentement, si ce n'est lorsque la nécessité publique légalement constatée l'exige, et sous la condition d'une juste et préalable indemnité (art. 19) (2). Comparez ce texte avec celui de l'article 545 : on ne dit plus céder, mais bien priver, ce qui est tout à fait le cas d'une interdiction pure et simple. On insiste d'autant plus sur cet argument qu'il s'agit là d'idées développées à la tribune de la Chambre.

Refuser l'indemnité, ce n'est pas seulement aller à l'encontre des dispositions qui figurent depuis un siècle et plus dans notre code, c'est méconnaître les grands principes inscrits dans toutes les déclarations, « posés par des hommes qui avaient envisagé largement ce que l'on appelle aujourd'hui les voies du progrès, qui avaient compris que lorsqu'on cherche le progrès avant tout, il faut cependant se montrer juste et équitable et ne pas favoriser les uns en écrasant les autres (3) ». C'est rompre avec les prin-

(1) Séance, 2 juillet 1907, Ch. des députés, *Off.*, p. 1616, colonne gauche. — M. de Chamaillard, Sénat, 4 nov. 1906, *Off.*, p. 1076.

(2) Déclaration du 23 juin 1793.

(3) M. Beauregard, Ch. des députés, 2 juillet 1906, *Off.*, p. 1616, col. milieu.

cipes essentiels du libéralisme, mépriser les traditions de notre droit privé comme de notre droit public, c'est créer un précédent, créer une règle qui faciliteraient singulièrement la suppression de la propriété, c'est faire en un mot le jeu du socialisme.

§ 2. — Examen critique.

La thèse paraît logique et précise : En réalité, le raisonnement fondé sur l'article 545 me semble reposer sur une confusion ; la démonstration tirée de l'article 1382 paraît être incomplète et conduire à des conséquences inacceptables.

J'examinerai en dernier lieu la valeur de ce que l'on pourrait appeler l'argument politique, c'est-à-dire de celui qui consiste à en appeler des principes contenus dans les diverses déclarations des droits de l'homme.

I

Il est d'abord certain que l'argument d'analogie fourni par l'article 545 ne prouve rien lorsqu'il s'agit de l'interdiction pure et simple d'une industrie. Il ne peut valoir que dans l'hypothèse où l'Etat se substitue à l'industriel, au commerçant forcé de quitter son usine et d'abandonner son magasin : d'après la législation actuelle pour qu'il y ait lieu d'appliquer l'article 545, il faut qu'il y ait translation, acquisition par l'expropriant des droits de l'exproprié. Sans doute, l'Etat indemnise lorsque l'exécution de travaux publics cause un dommage permanent aux propriétés (occupation temporaire extraction de matériaux), mais ce que l'on voit dans ce fait, c'est une translation temporaire et partielle. D'autre part, de ce que l'indemnité doit être la réparation complète du sacrifice imposé, conclure qu'il faut indemniser dès qu'il y a dommage causé ; placer dans le simple fait du préjudice subi la condition nécessaire et suffisante du droit à

réparation, c'est confondre deux questions : la détermination des circonstances qui peuvent faire naître la responsabilité de l'Etat, c'est-à-dire l'acquisition d'une propriété ; la détermination du critérium à adopter pour fixer l'importance du dédommagement à accorder, c'est-à-dire l'étendue du sacrifice imposé aux particuliers. Avant de chercher quel sera le montant de l'indemnité, il faut évidemment savoir dans quels cas il faudra indemniser. L'article 545 ne prévoit l'allocation d'indemnités que lorsqu'il y a translation de propriété, et il est alors naturel d'en fixer le chiffre d'après l'étendue du préjudice subi : c'est le seul moyen d'éviter l'arbitraire et l'injustice.

Même limite à l'hypothèse du monopole, la démonstration est-elle recevable ? Est-il exact d'assimiler l'établissement d'un monopole à l'expropriation pour cause d'utilité publique ? On pose souvent la question sous une autre forme ; on se demande si les biens incorporels — la propriété industrielle — peuvent être soumis à la procédure de l'expropriation pour cause d'utilité publique ? En matière d'expropriation, il y a, en effet, translation de propriété corporelle. En matière de monopole, il y a acquisition par l'Etat de propriété incorporelle. Et l'on se demande pourquoi la propriété, protégée dans la première hypothèse, ne devrait pas l'être également dans la seconde ? Il y a identité de motifs. En fait, sans doute, étant donnée l'interprétation jurisprudentielle de la législation actuelle, les tribunaux ne pourraient qu'opposer une fin de non-recevoir absolue aux réclamations des industriels dépossédés, si la loi de monopole n'a prévu aucune indemnité. En droit, il devrait en être autrement et l'on critique cet illogisme de notre législation. Demolombe reprochait son étroitesse à la conception courante : à ses yeux, l'article 545 contient l'énoncé d'un principe d'où découle pour l'Etat l'obligation d'indemniser pour toute propriété qu'il se fait céder,

pour les biens corporels comme pour les biens incorporels (1).

La question ne semble pas très exactement posée : il importe avant tout d'analyser avec précision la situation respective du propriétaire exproprié de son champ et celle de l'industriel privé de son industrie ; nous verrons s'il est exact d'affirmer d'une manière absolue que l'article 545 ne protège pas la propriété industrielle.

A côté de ressemblances superficielles, on peut discerner des différences essentielles entre les deux hypothèses. Jamais, en matière d'expropriation ordinaire, il n'y a dépossession de l'avoir mobilier, des engins industriels, du nom, de la clientèle, des procédés de fabrication et de la propriété exclusive que peut en avoir l'industriel. C'est en effet le local et non l'exploitation qu'on acquiert. L'exproprié peut installer ailleurs l'établissement dont l'expropriation entraîne, non pas la disparition, mais le seul déplacement et avoir sur lui les mêmes droits qu'auparavant.

En matière de monopole, l'Etat s'empare, au contraire, des sources mêmes de production, il prend outils et marques ; bien plus, l'Etat s'adjudge le droit exclusif de les utiliser. C'est le fonds en entier qui tombe dans le domaine privé de l'Etat, avec impossibilité pour le fabricant d'exercer ailleurs la même industrie. Tout le fruit de son expérience des affaires : méthodes perfectionnées, conquête de débouchés, habileté professionnelle, rien de tout cela désormais ne peut lui servir. Tout cela devient un élément de profit pour l'Etat. La perte du magasin, la démolition de l'usine sont en quelque sorte choses secondaires. Ce qui fait de l'établissement d'un monopole une mesure d'une gravité exceptionnelle, c'est l'impossibilité où se trouve l'exproprié de

(1) Demolombe, n° 558, tome IX.

poursuivre ailleurs la carrière qu'il avait entreprise ; de continuer à exploiter certaines sources de production.

L'établissement d'un monopole est une opération décomposable en deux parties : l'Etat pourrait s'assurer le privilège exclusif et absolu de la fabrication et de la vente d'un produit, sans acquérir les usines existantes. Il lui suffirait d'interdire l'exercice d'une profession ; l'industriel conserverait une propriété frappée d'indisponibilité légale, dont la valeur tomberait à zéro. L'Etat pourrait alors construire de nouvelles usines, reprendre ce commerce sans crainte de concurrence et s'assurer tous les bénéfices réalisés la veille par les particuliers. L'hypothèse paraît assez invraisemblable, mais elle permet de mettre en relief les caractères respectifs du monopole et de l'expropriation, l'un étant avant tout une atteinte générale à notre liberté, l'autre une atteinte spéciale aux propriétés. En fait d'ailleurs, les choses ne se passeraient-elles pas ainsi le jour où l'Etat déciderait de monopoliser l'enseignement : il n'aurait aucunement besoin d'acquérir la propriété des établissements libres, il lui suffirait d'en ordonner la fermeture, et les écoles gouvernementales recevraient immédiatement les élèves qui s'adressaient la veille à l'enseignement privé.

Par le fait même qu'elle est une mesure individuelle, c'est là sa caractéristique, l'expropriation apporte dans la vie économique un trouble beaucoup moins considérable que la monopolisation. Elle ne se complique jamais de restrictions au libre exercice et au libre emploi de nos facultés et de notre activité. Elle n'est pas, elle ne peut pas être l'expropriation de la propriété industrielle — en théorie du moins ; quand bien même l'Etat exproprierait toutes les raffineries existantes, les fabricants auraient la faculté et la possibilité, en droit sinon en fait, de reprendre dans de nouvelles installations la même industrie.

D'ailleurs, la jurisprudence montre qu'il peut être tenu compte

dans le calcul de l'indemnité du préjudice résultant pour une maison de commerce, d'une diminution de clientèle occasionnée par l'exécution de travaux publics (1). On tiendra compte de la diminution de rendement occasionnée dans une usine par suite d'un chômage immédiat, total ou partiel, qui a privé le propriétaire d'une partie de ses revenus (2). L'indemnité comprendra la réparation du dommage résultant pour la partie expropriée de la nécessité où elle se trouve de se procurer une autre habitation pour exercer l'industrie à laquelle les locaux expropriés étaient affectés (3). Il a été jugé que les profits procurés par l'exploitation d'une mine ne doivent pas être pris en considération pour fixer l'indemnité. (Bruxelles, 13 février 1822.) Et Dalloz (4) ajoute : « Nous croyons qu'il faut faire une distinction : les profits ne doivent pas être pris en considération en tant qu'ils sont le résultat des qualités personnelles, du travail de l'industriel... l'expropriation ne lui enlève point cette source de revenus. Il en doit être tenu compte en tant qu'ils influent sur la valeur vénale de l'usine ; considérés sous ce point de vue, ils constituent une valeur positive dont la privation doit être compensée par une indemnité. »

L'expropriation ne peut atteindre la propriété industrielle d'une manière absolue et complète. Mais il paraît exagéré de soutenir que l'article 545 ne protège pas la propriété incorporelle ; elle est protégée, en fait comme en droit, mais seulement dans la mesure où elle peut être atteinte par l'expropriation. Achalandage, brevet constituent des valeurs immatérielles, dont l'industriel tirera souvent le même profit après avoir déplacé et installé ailleurs son exploitation. S'il en est autrement, dans la

(1) Dalloz, *Répertoire*, Supplément, n° 1400, V° *Travaux publics*.

(2) Bequet, *Répertoire de droit administratif*, V° *Expropriation*, 504.

(3) Dalloz, *Répertoire*, Supplément, V° *Expropriation*, n° 599.

(4) Dalloz, *Répertoire*, V° *Expropriation*, n° 572.

mesure où l'expropriation entraînerait une diminution de clientèle, par exemple, il y aura supplément d'indemnités. Le cas est relativement rare, les sommes accordées de ce chef peu importantes ; et l'habitude est prise de ne voir dans l'indemnité que la représentation de valeurs tangibles et corporelles.

En réalité, l'article 545 protège la propriété, qu'elle soit de nature corporelle ou incorporelle, contre les atteintes *spéciales individuelles*. Il vise certaines opérations bien définies. Il a été copié sur des textes révolutionnaires. Le législateur de l'époque voulait mettre un terme, empêcher le retour de certaines pratiques administratives très fréquentes au XVIII^e siècle, et contre lesquelles les cahiers de 89 s'étaient élevés avec violence et âpreté : le retrait d'utilité publique ne supposait aucunement le versement d'une préalable indemnité. Parfois même, on détruisait les objets soumis à l'expropriation sans estimation préalable. Dans bien des cas, les indemnités n'étaient jamais payées (1). Il n'y avait en la matière ni règles fixes, ni uniformité. Les rédacteurs de l'article 545 ne devaient guère songer au cas où l'Etat agissant par *mesures générales*, décidait d'établir un monopole ou de supprimer une industrie. Je ne crois pas que l'on puisse étendre aux hypothèses que nous envisageons ici le principe de l'article 545. Cela non pour la raison qu'il s'agit de propriétés incorporelles dont la nature n'était pas très bien connue en 1789 et qui n'avaient pas alors cette importance que leur donne aujourd'hui l'extension du commerce et de l'industrie, mais parce qu'il s'agit de situations bien différentes et ne présentant aucunement les mêmes caractères juridiques. Et par conséquent ce qu'il importe d'examiner, c'est le point de savoir si la responsabilité du patrimoine administratif peut être

(1) Voir les citations que donne M. Tirard, *De la responsabilité de la puissance publique*, p. 117 ; P. Brissaud, *Histoire du droit français*, p. 799, note 4.

mise en jeu lorsque la loi, c'est-à-dire une disposition par voie générale, lèse certains intérêts, atteint certaines propriétés.

II

C'est alors qu'intervient l'article 1382 ; à lui seul, prétend-on, il fait naître à la charge de l'Etat l'obligation d'indemniser aussi bien dans l'hypothèse du monopole que dans celle d'une simple interdiction. On cherche à démontrer qu'il est injuste de réaliser le progrès social aux dépens de quelques personnes dont le seul tort a été de tirer parti des libertés reconnues et garanties par la loi. C'est l'idée de faute qui apparaît : abolir la féodalité ; émanciper les esclaves ; interdire la fabrication de l'absinthe, le tout sans indemnité, c'est infliger une amende en nature à de prétendus coupables, une pénalité qui les atteindra d'autant plus fortement qu'ils auront su montrer plus d'ingéniosité à se constituer une clientèle, plus d'habileté à étendre le rayonnement de leurs entreprises : c'est de la graduation à rebours. Laisser fabriquer de la céruse, continuer à protéger et à garantir la possession d'esclaves, c'est peut-être bien une iniquité, une grande faute sociale, mais la collectivité tout entière doit en supposer les conséquences : distillateurs et planteurs doivent être mis personnellement hors de cause (1).

On insiste d'autant plus que le raisonnement permet en même temps de réfuter certains arguments fréquemment invoqués en faveur de la suppression sans indemnité. Lorsqu'il s'agit de produits nocifs, d'institutions dont le maintien choque trop violemment la conscience publique (esclavage, bureaux de placements payants....), il se trouve toujours quelques personnes pour pré-

(1) Commission instituée en 1848 pour examiner la question de l'esclavage, Rapport, p. 306 ; Rapport Ollivier, sur l'interdiction de la distillation des esprits à Paris. Ch. des députés, *Moniteur*, p. 302, 27 février 1822.

senter le vote des projets de prohibition ou de suppression comme une revanche du salariat sur le patronat, comme une victoire du droit sur l'injustice. On incrimine la personnalité même de l'industriel. Comment ! songer à donner des indemnités : voilà des industries qui se sont développées au grand détriment de la santé publique ; des bénéfices qui ont été réalisés au prix d'une multitude de vies humaines, voilà un commerce qui ne peut vivre et prospérer qu'à raison du préjudice qu'il cause au Trésor en profitant frauduleusement d'une lacune de la législation (1). On se décide à mettre un terme à cette situation intolérable : et il faudrait encore indemniser cérusiers, producteurs de sacharine, c'est-à-dire des fabricants de poisons, des professionnels de la fraude ? Pourquoi ne pas leur donner le prix Montyon, et c'est à peine si on ne propose pas de les envoyer en prison. De même encore on refusera cette indemnité aux distillateurs d'alcool qui ont réalisé d'assez jolis bénéfices en ruinant la santé publique (2).

Poussant l'idée jusqu'à ses conséquences logiques, on dira que les esclaves ont bien au moins autant de droits que les colons à recevoir une indemnité : elle serait une réparation bien incomplète des misères qu'ils ont subies (3) et Louis Blanc allant plus loin reconnaît aux seuls employés des compagnies le droit de se faire indemniser, si l'Etat établissait le monopole des assurances : les actionnaires n'ont aucun droit (4).

On comprend assez qu'avec ces arguments, qui rappellent

(1) Tabacs factices, Ch. des députés, 8 janvier 1835, *Moniteur*, p. 67, discours du ministre des finances; Millerand, discours prononcé dans le cirque de Valenciennes, avril 1898, à propos de la nationalisation des raffineries de sucre.

(2) M. de Witte, exposé des motifs de la loi du 6 juin 1894, cité p. 28 du rapport de M. de Meaux, inspecteur des finances, sur le monopole des alcools en Russie.

(3) Esclavage, commission de 1848, p. 306 du rapport.

(4) Commission du gouvernement pour les travailleurs, *Moniteur* du 3 mai 1848, p. 934, colonne gauche.

vraiment trop les procédés de réunion électorale, la question d'indemnité soit vite tranchée. Par réaction contre cette singulière manière d'envisager des réformes d'une utilité peut-être incontestable et incontestée, il est assez compréhensible qu'on ait été amené à poser le principe de l'indemnité. On fait remarquer que les cérusiers ne sont aucunement coupables de fabriquer un produit dangereux ; aucune faute à leur reprocher. Le fait est de toute évidence. Mais cela suffit-il à établir le principe de la responsabilité pécuniaire de l'Etat ? Ne faudrait-il pas en outre démontrer d'une manière positive l'existence d'une faute à la charge de l'Etat. Admettons qu'il soit possible de faire intervenir l'idée de faute dans cette question de responsabilité de la puissance publique. Nous voudrions montrer comment la démonstration, au point de vue même où l'on se place, est insuffisante et conduit à des conséquences inadmissibles. On oublie que le code civil impose à la victime d'un dommage l'obligation de prouver l'existence d'une faute à la charge du tiers poursuivi : admettons pour le moment qu'il soit juridiquement exact d'étendre à la responsabilité de l'Etat à raison d'actes législatifs les principes de l'article 1382 : encore faudrait-il apporter une argumentation complète. « Pour qu'un dommage puisse entraîner réparation au profit de la victime, l'article 1382 exige deux conditions : il faut d'abord qu'il y ait un certain lien de causalité entre la victime du dommage et une autre personne envisagée en elle-même ou dans son patrimoine. Mais en plus de ce lien matériel de causalité, la loi exige quelque chose de plus intime dans la personne du tiers, de manière à ne pas anihiler l'activité juridique de chacun par la menace de responsabilités trop largement ouvertes. Ce quelque chose, compris parfois sous la dénomination équivoque du mot faute, s'analyse au fond en deux éléments distincts : l'un négatif consistant en ce que le tiers ne doit pas avoir agi dans la plénitude de son droit ;

l'autre plus positif, plus difficile à définir consistant à exiger de la personne responsable un acte de volonté intelligente, en relation directe avec le préjudice causé et supposant chez elle, non seulement liberté et raison, mais usage effectif de ses facultés dans un sens préjudiciable à autrui : c'est en ce second sens, qui paraît le plus exact, la faute proprement dite (1). »

Poussons plus loin l'analyse : quelle est la justification juridique, l'explication fondamentale de l'action intentée en justice par la victime : c'est la nature illicite de l'acte qui a causé un préjudice. La faute est une faute, non parce qu'elle est dommageable, mais parce qu'elle est défendue plus ou moins explicitement par la loi qui interdit à chacun de nous de léser autrui par des actes maladroits ou malhonnêtes. Un tel acte étant commis, vous n'agissez plus dans les limites de votre droit : la sanction de ce manquement à une obligation préexistante légale est indirecte en quelque sorte : ce sera l'action en dommages-intérêts intentée par la victime du dommage (2). Il faudrait démontrer plus que l'existence d'un dommage et l'absence de toute faute dans la personne de la victime. On ne retient que la première condition exigée par l'article 1382 pour l'admission d'indemnités : l'existence de la lésion. Cela suffit, dit-on, pour faire naître à la charge de l'Etat l'obligation d'indemniser. La seule restriction admise, c'est que les particuliers atteints dans leurs propriétés ne soient pas coupables et on ajoute qu'ils ne sauraient l'être d'avoir accompli des actes de commerce ou d'industrie légalement licites, peut-être même encouragés.

Mais alors, que vont devenir les finances de l'Etat avec un pareil système : il n'est pas une loi qui ne cause quelque préjudice

(1) Geny, *Risque et responsabilité*, *Revue trimestrielle de droit civil*, 1902, t. I^{er}, p. 818.

(2) Planiol, *Etudes sur la responsabilité civile*, *Revue critique*, 1905, p. 286 et s. — Comparer *Traité de droit civil*, n° 863, édition 1905.

à quelqu'un. Il ne faudra pas réserver le bénéfice de l'indemnité aux seuls industriels ; il faudra y admettre aussi les ouvriers qui vont être condamnés à un chômage plus ou moins long. On veut substituer l'emploi du blanc de zinc à celui du blanc de céruse dans les travaux de peinture ; le maniement de ces deux produits n'est pas le même du tout « l'ouvrier un peu âgé a des habitudes prises, sur lesquelles il ne peut plus revenir. Lorsque volontairement, vous attaquant à une industrie vous lui portez un coup extrêmement sensible, vous avez vos raisons pour cela, c'est entendu, vous ne pouvez pas dire : il y a des dommages indirects, cela ne me regarde pas. Allons-nous briser la carrière d'un certain nombre d'hommes. Vous ne le faites pas seulement changer de maison ? Je sais très bien qu'on ne peut pas soutenir que l'ouvrier a droit à conserver le travail là où il le possède. Mais ici vous le lui supprimez en France, vous tuez son métier (1). »

Et comme le principal devoir de l'Etat est de sauvegarder l'intérêt général contre certains intérêts particuliers, si, chaque fois qu'une réforme était sur le point d'aboutir, on devait étudier sa répercussion sur certains intérêts particuliers, si on devait indemniser tous ceux qui en souffriraient quelque dommage, le vote des mesures proposées deviendrait impossible. Et tous les orateurs, de citer certaines paroles du secrétaire d'Etat à l'intérieur, M. de Posadowski-Wehner, représentant du gouvernement impérial au Reichstag, paroles devenues classiques tant elles ont été citées au cours des débats relatifs à la céruse. « Si vous vous arrêtez à cette idée principale d'accorder une indemnité à tous ceux qui auraient à subir un certain préjudice par

(1) Beauregard, Ch. des députés, 2 juillet 1907, *Off.*, p. 1632. — Comparer rapport Breton sur céruse, Chambre, sess. ord., 1907, *Documents parlementaires*, annexe 789, p. 828, 835, 836. — Interview de M. Jay, de M. Gide et de M. Fournière dans le *Journal de Pontarlier*, 10 février, 3 février, 27 janvier 1907.

suite de certaines lois destinées à protéger la vie et la santé des travailleurs, il me semble tout à fait clair que vous aurez à renoncer à votre politique de réformes sociales. Car alors nous devrions payer des sommes fabuleuses toute réforme établie en faveur de la santé ouvrière..... Ce serait l'abandon de toute notre politique de réformes, comme le renoncement à tout progrès social (1). »

Ce serait évidemment soumettre les finances publiques à rude épreuve, et cette obligation d'indemniser restreindrait singulièrement le champ d'action du législateur ; il serait en quelque sorte frappé d'impuissance : craignant certaines conséquences, certaines répercussions financières des lois votées, il n'oserait plus user de son pouvoir de peur de voir son œuvre attaquée de toute part et tellement défigurée qu'elle ne répondrait plus au but proposé. De pressantes réformes seraient ajournées et rendues impossibles (2).

Dans le but d'assurer malgré tout une indépendance relative au parlement et de ne pas arrêter l'œuvre législative, on a prétendu que le vote d'indemnités serait inutile toutes les fois que les individus menacés de subir un préjudice n'auraient fait entendre aucune réclamation : voici par exemple les fabricants de raisins secs ; l'assimilation fiscale des produits qu'ils obtenaient aux liquides alcooliques a suspendu leur fabrication. Le législateur n'a prévu aucune indemnité en leur faveur et c'était justice, car les producteurs n'ont fait entendre aucune réclamation (3). Voici les marchands de vin en gros auquel la loi impose « certaines prescriptions très onéreuses pour l'exercice de

(1) Chambre des députés, cité par M. Breton, 2 juillet 1907, p. 1624 de l'Off. colonne droite.

(2) Raymond, *Des indemnités accordées par certaines lois aux individus atteints par leurs dispositions*, p. 35.

(3) Beauregard, Chambre, 2 juillet 1907, Off., p. 1620, colonne gauche.

leur commerce » (loi du 6 août 1905). On ne les a pas indemnisés, ils ne réclamaient pas d'indemnités, ils se contentaient d'un délai dans l'application de la loi ; ils l'ont obtenu. Rien à dire : c'est un arrangement auquel ils se sont soumis après l'avoir demandé (1).

Singulière conception qui livre ainsi les propriétés industrielles aux surprises d'amendements et de textes hâtifs, proposés ou votés en fin de séance. Que les particuliers apportent quelques réclamations devant le parlement, ou qu'ils gardent le silence, la question des indemnités se pose toujours et doit être discutée. Il est d'ailleurs inutile d'insister sur quelques paroles dont j'ai peut-être exagéré la portée, et auxquelles M. Beauregard lui-même n'a pas semblé attacher plus d'importance qu'il ne fallait. Mais il fallait les signaler : elles permettent de caractériser une fois de plus le point de vue sous lequel se placent les orateurs dont je reproduis l'argumentation. Cette assimilation du parlement à un tribunal fait ressortir une fois de plus dans quel esprit les partisans du droit à l'indemnité en ont démontré le principe : ils raisonnent sur l'acte législatif comme sur l'acte individuel ; les rapports de l'Etat avec les particuliers sont de même nature que ceux qui existent entre deux plaideurs devant un tribunal : leurs situations respectives et les difficultés qui les séparent relèvent du code civil. La méthode consiste à régler ce problème de droit public en demandant les éléments d'une solution au droit privé. La loi défend à chacun (article 1382) de se rendre coupable d'actes de maladresse..... susceptibles de causer quelque préjudice à autrui, à peine d'avoir à réparer le dommage, mais dans le seul cas où la victime protesterait en justice. De même ici, l'Etat est dans l'obligation de réparer par application du même article 1382, mais sa responsabilité n'ap-

(1) Beauregard, Chambre des députés, 2 juillet 1907, *Off.*, p. 1628.

paraîtra, ne sera effectivement mise en jeu que lorsque les particuliers menacés auront introduit une plainte devant le parlement : alors, mais alors seulement l'indemnité est de droit strict. Il est assez curieux de constater combien les débats parlementaires ont été dominés par l'idée de l'Etat personne privée et par les notions civilistes.

Quoi qu'il en soit, la thèse proposée aboutit à cette conséquence d'obliger l'Etat à indemniser dès qu'il y a préjudice (1). M. Beauregard protestait : vous forcez ma pensée, répondait-il au ministre des finances. Ce dernier la forçait si peu que l'honorable député avait implicitement reconnu les conséquences inadmissibles auxquelles conduisaient logiquement les idées qu'il avait soutenues : il avait du commettre quelques infidélités à l'égard d'une théorie trop absolue dans le discours même où il en développait les grandes lignes. Ne reconnaissait-il pas qu'une loi pouvait restreindre telles et telles libertés jugées dangereuses, même au prix des sacrifices de quelques propriétés individuelles, quand il s'agissait « de la sauvegarde des intérêts essentiels de la race », « de mesures générales imposées à toute l'industrie », quand il s'agit d'exiger certaines mesures générales d'hygiène, de voirie, ... » (2).

Mais qu'est-ce donc qu'une loi interdisant de fabriquer de l'absinthe, de la céruse, émancipant les esclaves..., sinon des lois destinées à sauvegarder les intérêts essentiels de la race, des mesures d'ordre général ? On insiste sur ce mot : mesure générale. De même, au Sénat, M. de Lamarzelle admettait bien qu'en matière de lois fiscales, de lois douanières, on refusât toute indemnité. Mais, dans son opinion, il ne devait plus en être ainsi dès qu'on se trouvait en présence de dispositions spéciales. Seu-

(1) Séance du 2 juillet 1907, Ch. des députés, *Off.*, p. 1633.

(2) Séance du 2 juillet 1907, *Off.*, Ch. des députés, p. 1619, colonne milieu et droite.

lement, où est le critérium : qu'est-ce qu'une loi spéciale, qu'est-ce qu'une loi générale ? Une loi n'est-elle pas une disposition générale par sa nature, par le but qu'elle se poursuit et spéciale par son application aux divers cas particuliers ? Supposons possible cette distinction : il faut donc admettre qu'en certaines circonstances, l'Etat peut imposer aux particuliers, le sacrifice de leurs propriétés, la privation de leurs biens, et cela sans indemnité mais, c'est là précisément toute la question. A faire reposer la responsabilité de l'Etat sur le seul fait du préjudice subi, c'est exposer l'œuvre législative à une stagnation presque complète, rendre bien difficile, sinon impossible, toute réforme par suite de ses répercussions financières, à moins de rompre avec le point de départ et d'abandonner l'idée essentielle de la thèse. Ce serait imposer à l'Etat des charges financières auxquelles le plus habile ministre des finances ne pourrait jamais faire face, à moins pourtant qu'il ne se souvint de la loi du 16 septembre 1807 (1) et ne vint la tirer de l'oubli.

Elle suppose dans son article 30 que l'exécution de travaux publics a procuré une plus-value notable à certaines propriétés privées : elle permet à l'autorité administrative de réclamer aux bénéficiaires une indemnité qui pourra s'élever jusqu'à la moitié des avantages acquis. L'Etat est obligé de réparer tous les sacrifices qu'il impose aux patrimoines individuels. En retour, ne faut-il pas lui reconnaître le droit de demander compte aux particuliers des bénéfices qu'ils peuvent retirer de l'application de telle et telle loi ? Le fondement du droit de reprise reconnu à la puissance publique se trouve encore dans un texte de législation positive, tout comme le principe de la responsabilité de l'Etat. Du moment que certaines plus-values des fortunes parti-

(1) Berthélemy, *Traité de droit administratif*, p. 625.

culières n'ont aucunement pour cause l'effort individuel, personnel, mais bien l'établissement d'une barrière douanière, la suppression par voie législative d'une concurrence gênante, l'Etat ne pourrait-il pas légitimement demander une participation à ces bénéfices d'origine légale ? La société prendrait ainsi la physionomie d'une vaste mutuelle, sagement organisée dont nous serions tous les membres. Au nom de chacun, il serait ouvert un compte par doit et avoir, où viendraient s'inscrire les moins-values et les plus-values qu'occasionnent dans les patrimoines individuels, les changements incessants de la législation. Conception qui ne déplairait sans doute aucunement à M. Bourgeois ou à M. Bouglé, et dont il est d'ailleurs inutile de montrer le caractère utopique. Conséquences que j'ai cru devoir indiquer, parce qu'elles me paraissent assez naturelles, bien que les auteurs de la théorie que j'ai examinée ne les ait pas aperçues : elles semblent l'aboutissement assez rationnel d'un système juridique esquissé à diverses reprises au cours de nombreux débats parlementaires, et que j'ai tenté de reconstituer avec le moins de lacunes et le plus de logique qu'il m'a été possible de le faire. J'ai essayé de mettre en relief comment la démonstration proposée était incomplète : je crois d'ailleurs qu'elle ne peut pas ne pas l'être, et que c'est s'engager dans une voie sans issue que d'invoquer en ces questions l'article 1382 et l'idée de faute.

On ne peut donner la même base juridique à l'obligation de réparer lorsqu'il s'agit des rapports des particuliers entre eux ou des relations de la puissance publique avec les particuliers. Au point de vue juridique, la loi place tous les individus sur un pied d'égalité : ils ont des droits égaux. Par ailleurs, l'égoïsme est la règle des activités individuelles. L'individu est toujours identique à lui-même : en droit, il n'agit jamais que dans un intérêt étroitement personnel et privé. La loi ne lui impose pas

l'obligation d'accomplir certains actes spéciaux en faveur de qui que ce soit. Tout ce qu'elle lui demande, c'est de s'abstenir d'actes nuisibles vis-à-vis du prochain. L'idée de responsabilité intervient pour forcer chacun à veiller sur ses actes. L'individu vient-il à outrepasser les droits qui lui sont reconnus, et le faisant, cause-t-il un dommage, la victime obtiendra une indemnité, une réparation. Le rôle de l'Etat apparaît autrement complexe : en certaines circonstances, il est obligé d'agir ; il lui faut couper court à certains abus. Suivant des expressions fameuses, il ne saurait être seulement un état de droit et de police, il doit être quelquefois un état de culture. Il faut bien admettre que l'Etat n'est aucunement en faute lorsque, pour réaliser une réforme jugée nécessaire, il lèse quelques intérêts particuliers, porte atteinte à des droits individuels. De là le conflit : l'intérêt général, le droit de la société d'un côté, quelques intérêts particuliers, les droits privés de l'autre. Les individus ne sont pas en faute : c'est entendu ; mais l'Etat ne l'est pas davantage. La responsabilité nous paraissait comme un contrepoids nécessaire à la tendance qu'a tout homme de renverser tous les obstacles qu'il pourrait rencontrer, de satisfaire ses désirs aux dépens de la liberté d'autrui. Soumettre aux mêmes règles l'action de l'Etat, c'est empêcher tout progrès, toute réforme. Il faut délibérément écarter des principes destinés à régir des situations différentes. Il s'agit d'hypothèses pour lesquelles l'article 1382 n'a pas été fait. C'est embrouiller la question que faire intervenir l'idée de faute. Ces atteintes à la propriété sont autant de risques, c'est-à-dire de faits dommageables non fautifs, pour employer une terminologie juridique. Et l'on se demande s'il faut maintenir le vieil adage : *Res perit domino*, ou faire supporter par la collectivité tout ou partie du préjudice causé ?

III

On invoque enfin les Déclarations des droits, imprégnées de l'idée qu'il faut respecter les droits individuels, et le droit de propriété encore plus que les autres. Sans aucun doute, on reconnaît que l'argument n'a rien de juridique, au sens étroit du mot : les déclarations ne sont que des affirmations de principe ; mais si elles ne constituent pas une constitution au sens précis du mot, elles forment une sorte de charte traditionnelle, elles renferment des idées qui forment, pour ainsi dire, la base de notre législation et de nos systèmes politiques : devant une assemblée parlementaire, invoquer les déclarations, c'est apporter un argument d'une valeur morale, sinon juridique, incontestable. On rappelle des idées et une doctrine qui ont eu en France leur heure de célébrité et de gloire : elles constituent les grandes lignes de la tradition libérale dont la révolution paraît avoir rédigé la charte en proclamant les « Immortels principes » pour les placer en tête de ses constitutions. Les auteurs des diverses déclarations, et ceux qui les votèrent, étaient certainement disciples de Montesquieu. L'article 19 est très explicite : le code civil dit céder ; ici l'on a mis priver. C'est une nuance, mais elle est capitale. Voilà bien le grand principe qu'il faut respecter et appliquer. Nous pouvons toutefois nous demander s'il est bien prudent d'invoquer l'exemple de la révolution, d'adresser à ceux qui contestent le droit à l'indemnité, le reproche de manquer aux promesses solennelles de 89, de trahir les « grands ancêtres, de renier les plus évidentes affirmations. Est-ce d'une politique bien habile ? Le doute est permis et pour une double raison : l'une de fait, et les socialistes ne se privent pas de la rappeler ; si la révolution a consacré officiellement le respect des droits de

l'homme, elle a aussi supprimé, sans indemnité, certaines propriétés féodales, confisqué les biens des émigrés, exproprié sans bourse délier les biens du clergé. Quel exemple choisir ? Laquelle des deux attitudes adopter ? L'autre raison est d'ordre théorique. La convention elle-même a affirmé l'intangibilité absolue des droits du citoyen : sûreté, liberté, propriété, égalité, et les a déclarés sacrés. Mais en même temps aussi, elle faisait du principe de la souveraineté nationale le fondement de son système politique. Les révolutionnaires ont quelque peu confondu les droits de l'homme et les droits du peuple (1). Le droit d'un peuple libre, c'est de se gouverner lui-même, soit par lui-même, soit par ses représentants. Mais les droits de l'homme et les droits du peuple ne sont point les mêmes choses, à tel point qu'ils peuvent être en conflit. Si le droit du peuple, c'est la souveraineté, le peuple a le droit, en sa souveraineté, de supprimer tous les droits de l'individu, y compris le droit de propriété. Et voilà l'antagonisme. Il fallait choisir : il fallait être démocrate, et, Rousseau en mains, composer une déclaration des droits qui eut été courte : le peuple est souverain. Par lui-même ou par ses représentants, il peut tout ; il est irresponsable. Par conséquent, il n'y a pas de droits de l'homme.

Ou il fallait être libéraux, et Montesquieu en mains, rédiger une déclaration des droits de l'homme qui eut commencé ainsi : « L'homme a des droits sacrés... Ces droits, aucun gouvernement... n'a le droit d'y toucher. Donc, il n'y a pas de souveraineté : il n'y a qu'un gouvernement agissant dans sa sphère, limitée précisément par ces droits intangibles. Ces droits sont (2)... Et encore, le libéralisme admettant la nécessité de certaines restrictions, n'est-elle pas de Montesquieu lui même cette phrase que la liberté absolue du commerce serait bien plutôt sa servi-

(1) Faguet, *Le libéralisme*, p. 7.

(2) Faguet, *op. et loc. cit.*

tude (1), lorsque ces mesures entraîneront le sacrifice de quelques propriétés individuelles, ouvrant ainsi la perspective d'indemnités considérables, que décider ? Faudra-t-il reculer indéfiniment le vote de lois jugées pourtant nécessaires ? Faut-il décider d'après les lois de la liberté, pour employer les expressions de Montesquieu (2), et passer outre ? Faut-il décider d'après la loi civile, et attendre patiemment l'époque des plus-values budgétaires ?

« Les auteurs des déclarations étaient à la fois démocrates et libéraux : ils croyaient à la fois à la liberté individuelle et à la souveraineté du peuple. Ils devaient mettre dans leur œuvre une autonomie fondamentale (3). »

Elle devait se révéler immédiatement, au cours des discussions qui précédèrent la suppression des droits féodaux et l'expropriation des biens du clergé. Nous verrons comment on essaya de solutions boiteuses, comment on usa de distinctions subtiles. On voulut ménager, dans la mesure du possible, les anciens propriétaires et ne pas reculer indéfiniment les réformes par le paiement intégral d'indemnités. Finalement, les assemblées révolutionnaires aboutirent à une spoliation complète. C'était peut être une maladresse : était-ce une injustice ? Aucunement d'après une opinion diamétralement opposée à celle que nous venons de discuter : l'Etat en tant que puissance publique doit être irresponsable : les théories que nous avons rencontrées jusqu'à présent se fondaient toujours sur le principe de l'intangibilité absolue des droits de l'individu : celles que je vais examiner ne considéreront au contraire que les droits de l'Etat : elles constituent ce que l'on pourrait appeler, la théorie de droit

(1) Montesquieu, *Esprit des lois*, XX, chapitre XII.

(2) Comparer, *ibid.*, p. 44.

(3) Faguet, *Libéralisme*, p. 8.

public de l'irresponsabilité absolue de la puissance publique à raison des actes législatifs et, tout aussi bien que les précédentes, elles pourraient invoquer les principes contenus dans les déclarations des droits.

CHAPITRE II

Irresponsabilité du pouvoir législatif.

Le souverain doit être irresponsable : conséquences du principe en jurisprudence et en doctrine. — Examen critique de la théorie: qu'elle paraît en désaccord avec les conceptions politiques et juridiques actuelles ; que l'idée de souveraineté ne paraît pas impliquer nécessairement celle d'irresponsabilité juridique. — Danger politique de la théorie : démocratie et socialisme.

I

Les dommages que peuvent entraîner pour les particuliers l'établissement d'un monopole, l'interdiction d'employer tel produit..., etc., ont pour cause juridique le vote d'une loi. La situation dont il s'agit a donc pour caractéristique de mettre l'individu en face de la puissance publique qui s'est trouvée dans la nécessité de causer un préjudice à raison de l'exercice de la souveraineté. Le préjudice est occasionné par l'Etat dans l'exercice de la plus importante de ses fonctions, dans l'exercice de la fonction législative. C'est donc sous cette forme qu'il faut poser la question : la responsabilité pécuniaire de l'Etat peut-elle être mise en jeu lorsque l'acte législatif exige le sacrifice plus ou moins complet de certaines propriétés individuelles ?

A ce problème de droit public, on donne une réponse négative.

tive (1) ; M. Lafferrière est particulièrement affirmatif, la souveraineté s'impose à tous sans qu'on ait à demander d'elle aucune compensation (p. 12, de I).

L'Etat est exempt de toute responsabilité pécuniaire quand sa fonction confine à la souveraineté, c'est pourquoi ni les actes législatifs... ne donnent lieu à une action en responsabilité contre l'Etat (p. 184). Si l'on cherche à se rendre compte de l'étendue que présente la responsabilité de l'Etat selon les diverses fonctions qu'il est appelé à remplir, on voit que sa responsabilité est d'autant plus restreinte que sa fonction est plus élevée (p. 184).

Ce principe est susceptible d'une double application. On entend d'abord faire une simple constatation de fait : aucune juridiction ne peut suppléer au silence du législateur et allouer *proprio motu* une indemnité aux particuliers atteints, quelle que puisse être la gravité du préjudice causé, quelle que puisse être l'étendue de la lésion. Et l'on estime en outre — deuxième conséquence — que cette attitude est la seule qui soit compatible avec les principes juridiques ; qu'il serait irrationnel de la part du législateur d'adopter en la matière le principe général de la responsabilité du pouvoir législatif. Je reprends chacun de ces points.

II

Qu'il s'agisse d'un monopole, d'une suppression, d'une interdiction, le droit d'introduire en justice une action en dommages-intérêts et d'obtenir réparation du préjudice subi ne peut résulter

(1) Laferrière, *La juridiction administrative*. Les chiffres entre parenthèse renvoient aux pages du t. II ; Berthélemy, *Droit administratif*, p. 96.

Comparer : Raisins secs, rapport Verninac, 1896, Sénat, annexes, p. 393. Interdiction de la circulation de l'absinthe en Belgique ; Rapport Carton de Wiart, *Représentants, Doc.*, 1905-1906, p. 205, canton de Vaud, *Bulletin du Grand Conseil*, 1906, M. Cossy, p. 142. Sucres, rapport Rossi, année 1843. *Moniteur*, p. 1624 et suivantes.

que d'une disposition formelle de la loi. Et la loi qui supprime telle profession... ne devra pas seulement prévoir d'une manière indéterminée que les individus atteints dans leurs propriétés auront droit à une indemnité ; le législateur doit encore indiquer d'une manière précise la procédure et le mode de règlement. Je cite l'espèce la plus caractéristique à ce sujet.

Un décret-loi du 10 septembre 1870 avait décidé que la profession d'imprimeur serait libre à l'avenir. Il n'accordait aucune indemnité en faveur des titulaires actuels, possesseurs de brevets délivrés en exécution de la législation antérieure ; ces brevets constituaient une véritable propriété aussi bien aux yeux de la jurisprudence que de la doctrine. Le décret déclarait seulement qu'il serait ultérieurement statué sur les conséquences du présent décret à leur égard. La loi annoncée se faisant attendre, un des titulaires de brevets formula une demande en indemnité devant le ministre d'abord, devant le Conseil d'Etat ensuite. Le Conseil d'Etat a rejeté, considérant « que le décret du 10 septembre 1870 qui a rendu libre la profession d'imprimeur a été pris par le gouvernement de la défense nationale dans l'exercice du pouvoir législatif, que l'article 4 de ce décret a réservé à l'autorité législative le soin de statuer ultérieurement sur les conséquences dudit décret (1). » La jurisprudence a toujours fait application de la règle de l'irresponsabilité de l'Etat en matière législative (2). En fait, par conséquent, la question de compétence

(1) Lebon, 1879, Goupy, 4 avril 1879, p. 284.

(2) A propos de la suppression des tabacs factices, Duchatelier, 11 janvier 1838, Lebon, p. 15 et suivantes; Mathon, 28 mai 1838, p. 284. Interdiction de la distillation des céréales, Cohen et consorts, 26 février 1857, p. 167. Chambre des avoués d'Annecy, Thonon..., 20 février 1862, p. 126, 131, 136, 134. Dans le même sens : Noroge, 5 février 1875, p. 89 ; Bouchers de Paris, C. d'Et., 30 juin 1859, D. P., 60, 3, 40 ; Fauchet, C. d'Et., 23 janvier 1874, D. P., 75, 3, 42 ; Legrand, C. d'Et., 15 mai 1874, D. P., 75, 3, 41 ; Ferrier, C. d'Et., 6 août 1852, Lebon, p. 353.

prime la question de fond ; cette dernière demeure entière ; l'Etat aurait-il dû prévoir l'allocation d'indemnités ?

III

M. Laferrière ne pense pas que pareille obligation puisse exister à la charge de l'Etat lorsqu'il agit en tant que souverain ; l'irresponsabilité n'est pas seulement une règle de jurisprudence, une solution de pratique que pourraient tout au plus justifier certaines considérations de fait. C'est surtout un principe de portée très générale, dominant tout le droit.

Un exemple précisera ces idées : rendre la justice est un des attributs de la souveraineté au même titre que le pouvoir de faire des lois. Accorder des indemnités aux victimes d'erreur judiciaire, comme cela a été fait par la loi de 1895, c'est violer ce grand principe, apporter une exception que peuvent excuser — mais aucunement justifier en théorie — certaines considérations d'équité et de convenance sociale. En tout cas, mesures d'occasion, d'une inélégance juridique absolue et dont il serait regrettable et dangereux de vouloir généraliser le principe. En 1895, en niant le principe de l'irresponsabilité dans le cas particulier qu'on avait en vue, on s'est exposé à ce qu'il puisse être contesté dans tous les autres cas. D'une manière générale, l'Etat doit être irresponsable. En fait, il est toujours libre d'accorder quelque indemnité, mais c'est pure bienfaisance. Ce n'est plus responsabilité au sens juridique de l'expression (1).

IV

On a reproché à cette thèse de n'être qu'une affirmation et non pas une démonstration (2). Il semble effectivement qu'on ait été

(1) Laferrière, *Traité de la juridiction administrative*, II, 184.

(2) Jèze, *Principes du droit administratif*, p. 100.

un peu trop influencé par la pratique. Ne présente-t-on pas comme doctrine supérieure de droit ce qui n'est en réalité et ne peut être qu'un système de jurisprudence. L'attitude de la jurisprudence ne s'explique pas par le désir de constituer une théorie pré-torienne de la responsabilité de l'Etat à raison des actes législatifs.

Elle était dictée aux tribunaux par les circonstances. Ils ne pouvaient agir autrement sans violer le principe de la séparation des pouvoirs tel qu'il est compris en France. D'ailleurs, cette jurisprudence sur laquelle s'appuyait M. Lafferrière n'est-elle pas en train d'évoluer et d'abandonner, toutes les fois où elle le peut, une thèse que l'on considérerait comme définitivement acquise ? Il semble résulter d'un certain nombre d'arrêts rendus au cours de ces dernières années qu'on ne retient plus la fin de non-recevoir tirée jadis du principe d'irresponsabilité (1). Plusieurs décisions sont venues confirmer les conclusions de M. Romieux, commissaire du gouvernement, dans l'affaire Zimmermann (2) : « la thèse de l'irresponsabilité de l'administration pour tous les actes d'autorité ou de commandement, communément dénommés actes de puissance publique, est beaucoup trop absolue. Dérivée de l'ancienne conception de l'irresponsabilité du pouvoir royal, elle n'est plus en harmonie avec l'idée moderne du droit. » Protestation qui rappelle les paroles adressées par M. Béranger au garde des sceaux, M. Guérin, lors de la discussion qui précéda le vote de la loi de 1895. Répondant au ministre qui soutenait la vieille doctrine de l'irresponsabilité, l'honorable sénateur déclarait en des termes souvent cités : « la prétendue doctrine de l'infailibilité de l'Etat n'est plus de notre temps — c'est une thèse

(1) Pour l'analyse détaillée de ce mouvement, voir Tirard, *De la responsabilité de la puissance publique*, p. 177.

(2) Tirard, *loc. cit.*, p. 179, en note.

féodale — et je regrette de la voir approuvée par le gouvernement (1).

A cette question : pourquoi l'Etat doit-il être irresponsable, on se contente de répondre : parce qu'il commande, parce que les citoyens ne sont que des sujets qui lui doivent obéissance pleine et entière ; parce que le législateur ne peut pas commettre de faute ; parce que le souverain doit être au dessus de tout ; sa volonté ne peut rencontrer aucune contradiction, sans quoi celui qui réclamerait et ferait obstacle à l'application pure et simple des ordres qui émanent d'elles, celui-là participerait lui-même à la souveraineté (2).

Mais s'agit-il bien de cela en réalité ? Une loi ordonne la construction d'une ligne de chemin de fer. Pour permettre l'exécution des travaux, il va falloir exproprier un immeuble m'appartenant : que je ne puisse obtenir l'annulation de la loi, que je doive m'incliner et abandonner ma propriété, d'accord, mais à quelle condition : avec ou sans indemnité ? Que les volontés particulières ne puissent jamais obtenir l'annulation en justice de l'acte législatif qui lèse leurs intérêts, on peut y donner les mains. Que la responsabilité de l'Etat ne puisse pas reposer sur une idée de faute, c'est entendu. Mais ce n'est point ce qu'il s'agit de démontrer.

Dira-t-on que les administrés ne sont pas des tiers (3) ; qu'en choisissant les députés, ils deviennent partie à la loi ; qu'ils en acceptent d'ores et déjà toutes les conséquences ; qu'ils sont mal venus de réclamer une indemnité pour des sacrifices qu'ils ont consentis par avance ? Participants de l'autorité, ne doivent-ils pas subir sans protestation les conséquences des décisions qu'ils

(1) Sénat, 8 janvier 1895, discussion relative aux réparations dues aux victimes d'erreurs judiciaires.

(2) Hauriou, *Précis de droit administratif*, p. 230, note, édition 1897 ; Berthélemy, *Traité de droit administratif*, p. 76 ; Raymond, *Indemnités accordées par certaines lois....*, p. 34.

(3) Hauriou, *Précis*, p. 202, 5^e édition.

se sont imposées à eux-mêmes ? Le raisonnement rappelle la manière de Rousseau démontrant aux minorités qu'elles consentent à toutes les lois, même à celles qui sont prises malgré elles (1). Encore faudrait-il prouver que les particuliers lésés ont effectivement prévu et voulu la mesure qui les atteint ; qu'ils avaient choisi les députés dont se compose la majorité qui a voté les dispositions en question. Et même dans ce cas, sans cesser d'être un paradoxe qui surprendrait sans doute beaucoup les électeurs, la théorie ne serait-elle admissible que si l'on reconnaissait la validité du mandat impératif. Mais alors, ne serait-elle pas en désaccord avec la conception qu'il faut se faire du pouvoir législatif et de son action : les membres d'un parlement ne sont point les délégués du souverain, délégués dont les actes seraient déterminés par des règles légales ou des instructions obligatoires établies d'avance et devraient être approuvés d'une manière plus ou moins explicite par les délégants. On serait en présence de fonctionnaires et non de représentants. C'est dans toute la liberté de leur intelligence qu'ils doivent décider des mesures à prendre et qu'ils en exigent l'application, qu'elles aient ou non la ratification de la masse des électeurs.

Faire de l'irresponsabilité du souverain la charte fondamentale du droit était compréhensible et logique autrefois (2). Le pouvoir royal était patrimonial et de droit divin ; le monarque était le lieutenant de Dieu sur la terre ; les théologiens avaient fait des successeurs de Henri IV le sergent spécial de Dieu, sacré immédiatement par lui (3). Unique et perpétuel représentant de la nation aux yeux des légistes qui voyaient en lui le successeur des

(1) Rousseau, *Contrat social*, livre IV, chapitre II, p. 253 V°. — Esmein, *Droit constitutionnel*, p. 156.

(2) Tirard, *Responsabilité de la puissance publique*, p. 116; Brissaud, *Histoire du droit*, p. 773 et s.

(3) Esmein, *Histoire du droit*, p. 347.

Césars romains (1) ; souverain fiefieux du royaume, au dire des juristes, suzerain suprême de vassaux qui tenaient tous leurs droits de la munificence royale (2), propriétaire de toutes les terres du royaume (3). Conséquence naturelle : les particuliers n'avaient point de droits au regard du roi qui leur concédait ceux qu'ils voulaient et dans la mesure où il le voulait. On sait assez qu'il n'y avait à peu près aucune liberté du commerce et de l'industrie, le roi pouvait créer des maîtrises, — et la monarchie ne s'en priva pas —, nous verrons qu'il les supprimait aussi sans accorder d'indemnités (4). Une fabrique ne pouvait s'établir qu'après avoir reçu des lettres patentes par lesquelles le roi autorisait la fondation, et déterminait la plupart du temps les conditions de fabrication et de vente. Nous avons vu quels pouvoirs avaient, en matière de négoce, seigneurs, corporations et royauté. On sait assez avec quelle tenacité la monarchie s'efforça de faire prévaloir cette idée, que les droits seigneuriaux, droits sur les choses et droits sur les personnes, trouvaient leurs origines dans les concessions royales (5). Le roi d'ailleurs ne pouvait être poursuivi devant une juridiction quelconque que s'il y donnait son consentement formel. On conçoit dès lors la théorie de l'irresponsabilité du pouvoir : elle est en harmonie avec le système politique de l'époque.

La Révolution, semble-t-il, ne faisait pas seulement changer de titulaire la souveraineté divine en la faisant passer de la puissance royale à la majorité : elle aurait dû la détruire (6). En réa-

(1) Esmein, *Histoire du droit*, p. 338.

(2) Esmein, 341, 343, 582.

(3) Brissaud, *op. cit.* Bien entendu, je n'indique ici que les idées générales. Bien des réserves seraient nécessaires. Voyez notamment la remarque de M. Brissaud, *Histoire du droit*, p. 779, note 4.

(4) Edit du 12 mars 1776. Isambert, t. XXIII, p. 374.

(5) Esmein, p. 343, *op. cit.*

(6) Berthélemy, *Revue de droit public*, août 1904, *De l'exercice de la souveraineté par l'autorité administrative*.

lité, législateurs et politiciens modernes ont fait revivre sous une autre forme les concepts théoriques des docteurs et des légistes royaux en les adaptant au régime actuel dans la mesure du possible. C'était ce que constatait Spencer : « la grande superstition de la politique d'autrefois, c'était le droit divin du roi ; la grande superstition de la politique d'aujourd'hui, c'est le droit divin du parlement. L'huile d'onction a glissé sans qu'on y prenne garde d'une seule tête sur celle du grand nombre, les consacrant, eux et leurs décrets » (1). Si la Révolution fut dans le domaine des faits une grande translation de propriété — dans le domaine des idées, elle ne fut souvent qu'une transposition des théories de l'ancien régime. « On aura jamais assez dit, écrit M. Faguet (2), que la Révolution a repris toutes les idées de l'ancien régime pour les faire siennes, et pour y croire plus énergiquement que l'ancienne monarchie, — et pour les pousser plus loin, mais exactement dans le même sens. » Sans doute l'on ne soutient plus aujourd'hui, les socialistes exceptés, que le peuple et son représentant l'Etat aient un droit éminent sur les propriétés dont les soi-disant propriétaires ne seraient que les dépositaires et les usufruitiers, comme l'affirmaient certains orateurs de la Révolution (3). Mais on fait encore bénéficier la puissance publique de l'ancienne infaillibilité et de l'ancienne irresponsabilité. De ce que pour gouverner, il faut commander, imposer des restrictions à l'exercice de notre activité, exiger des sacrifices qui peuvent aller jusqu'à la privation complète de la propriété, pourquoi veut-on que les manifestations de ce pouvoir soient juridiquement, spécifiquement intangibles ? Pourquoi refuser *a priori* toute réparation lorsque certaines personnes sont lésées par

(1) *L'individu contre l'Etat*, p. 117 de la traduction française.

(2) Faguet, *Le collectivisme en 1907*, p. 47. Comparer aussi un curieux passage de la correspondance de MM. de Gobineau et de Tocqueville. Lettre du 29 novembre 1856, *Revue des Deux-Mondes*, 1^{er} août 1907, p. 531.

(3) Faguet, *loc. cit.*

l'exercice — même légitime — de la souveraineté ? Car dans la théorie de l'irresponsabilité de la puissance publique, il ne s'agit pas là d'une solution de fait, d'une prérogative regrettable imposée par des nécessités d'ordre pratique. C'est un principe supérieur, une règle générale. On ne parle pas seulement de *lege lata*, mais de *lege ferenda*.

L'idée de souveraineté comporte-t-elle nécessairement celle d'irresponsabilité ? C'est le moment d'analyser cette notion d'Etat, de puissance publique dont il a été et dont il sera encore continuellement question au cours de cette étude.

V

En réalité, la souveraineté n'est que le pouvoir des plus forts sur les plus faibles dans une société organisée, hiérarchisée qu'on appelle Etat (1). L'Etat se présente sous la forme d'une organisation politique destinée à permettre à un certain groupement humain, fixé sur un territoire déterminé, de poursuivre avec sécurité et commodité ses fins économiques et sociales. Cette organisation se caractérise par une différenciation sociale entre gouvernants et gouvernés, les premiers imposant leurs volontés aux seconds et devant leur situation privilégiée à leur plus grande force (2). Cette plus grande force, elle se manifeste aujourd'hui sous la forme de la majorité du nombre ; elle s'est appuyée jadis sur le pouvoir des armes ; elle eut plus d'une fois un caractère religieux. Le chef était le guerrier le plus adroit ou le plus heureux, le pontife, le représentant de la divinité (3). Cette plus grande force revêt les caractères les plus divers : tantôt purement matérielle, tantôt morale et religieuse. Ici force

(1) Pour tout ce qui va suivre, cf. Duguit, *L'Etat, le droit objectif, la loi positive*, t. I.

(2) Duguit, I, 5, 9.

(3) Duguit, I, 243.

intellectuelle, ailleurs importance de la fortune, ou prépondérance de la situation économique. Hier force d'une carte, aujourd'hui force du nombre. Force qui sera durable et permanente aux mains de ceux qui la détiennent, à la seule condition de ne pas aller trop ouvertement à l'encontre des aspirations d'une époque, de respecter en une certaine mesure ce qui constitue le droit à un moment donné ; force qui devra s'employer plutôt dans le sens de la persuasion que dans celui du commandement brutal. Dire que la volonté des gouvernants ne s'impose aux membres de la nation que parce qu'elle est force collective — dire que cette autorité doit être, par essence, irresponsable, n'est-ce pas pure fiction (1) ? — Fiction qui peut être commode pour rendre compte de certaines habitudes, de certaines manières d'agir ; procédé d'exposition, mais rien de plus (2). Cette volonté souveraine, c'est-à-dire volonté des plus forts, trouve son expression dans l'acte législatif. L'exécutif pourvoit à la réalisation des ordres qu'elle a donnés : il est nécessaire que les individus obéissent, à peine d'anarchie et de luttes journalières. Il sera de l'intérêt du chef, dictateur, grand-prêtre, délégué de la majorité, d'obtenir une obéissance plus ou moins spontanée — voire même une collaboration plus ou moins active des sujets dans le fonctionnement des services publics : c'est là ce qui caractérise une société civilisée. Se représente-t-on un Etat dans lequel le gendarme devrait aller chercher chaque appelé sous les drapeaux, l'agent du Trésor frapper à la porte de chaque imposé ?

Dans un Etat civilisé, organisé, équilibré, l'appelé gagne de lui-même le point de rassemblement ; le contribuable porte de lui-même les sommes dont il est redevable au collecteur d'impôt. Il s'agira en premier lieu pour les gouvernants de maintenir un certain équilibre entre la force dont ils disposent — et la force ad-

(1) Duguit, t. I. 9,

(2) Duguit, I, 243

verse que représente la masse des gouvernés. Il faudra ensuite maintenir une certaine harmonie entre les individus que séparent et opposent entre eux des différences de situations, de tempérament et d'intérêts. Le souverain à la gestion d'un patrimoine administratif qui appartient à la collectivité. La puissance publique ne devant pas être regardée comme « la manifestation d'une volonté d'essence supérieure, infiniment plus efficace que celle des subordonnés » (1), pourquoi dans l'état juridique et politique actuel, tel qu'il est réalisé par les gouvernants et accepté par les gouvernés, pourquoi les préjudices qu'entraîne l'application des lois ne devraient-ils jamais donner droit à une réparation ? En quoi y aurait-il là quelque chose d'anti-juridique ? Au nom de quel principe supérieur refuser toute action aux particuliers ? Ce ne peut être au nom d'une souveraineté irresponsable, affirmation métaphysique inventée par les plus forts pour légitimer leur action aux yeux des gouvernés et « autant de mots sans valeur, autant de sophismes dont les gouvernants veulent leurrer leurs sujets et se leurrent souvent eux-mêmes (2) ».

VI

Logiquement, il ne paraît pas y avoir une corrélation nécessaire entre ces deux termes : souveraineté, irresponsabilité. Pratiquement, est-il bien opportun, en pays de suffrage universel, d'ériger cette affirmation en axiome juridique ? Le souverain, c'est la masse, c'est le nombre. Un des résultats les plus certains de la participation sans cesse grandissante du peuple au gouvernement de la nation, n'est-il pas, ne sera-t-il pas, d'assurer une adaptation de plus en plus complète des forces économiques au

(1) Hauriou, *Précis*, 203, 225.

(2) Duguit, I, 243, 245, 246.

bonheur de tous : la première de ces forces, c'est la propriété (1). A-t-on mesuré l'antinomie de ces termes : le peuple souverain et salarié ! Quelle ironie : législateur en haillons, sans feu ni lieu ! comment ne serait-il pas tenté d'utiliser cette force toute puissante qui s'appelle le pouvoir pour acquérir le premier des biens, la propriété ? Sous un régime de suffrage universel, comment l'Etat ne chercherait-il pas de plus en plus à substituer la propriété de la collectivité à celle des individus ? Quelles facilités ne donne pas à la réalisation de ces projets la doctrine de l'irresponsabilité ? Ne contribuerait-elle pas à développer l'attraction naturelle qu'on a souvent signalée entre la propriété et la souveraineté ? On était, jadis, souverain parce que propriétaire ; l'Etat d'aujourd'hui tend à devenir propriétaire parce que souverain. De fait actuellement, il est peu de programmes démocratiques qui ne se présentent comme des programmes de monopolisations progressives et hardies. Démocratie et socialisme se rencontrent parfois sur le même terrain : il convient d'examiner si l'expropriation du capitalisme se fera avec ou sans indemnité, ou, du moins, si les prophètes du socialisme admettent ou rejettent l'idée d'allouer quelque dédommagement aux victimes de la grande révolution économique qu'ils désirent.

(1) Voir l'article de M. de Laveleye sur l'œuvre de Dupont-White, *Revue des Deux-Mondes*, 1^{er} décembre 1889. p. 546. Voir aussi, *Le socialisme contemporain*, XI et XXVI, du même auteur.

CHAPITRE III

L'expropriation socialiste et le problème des indemnités.

§ 1^{er}. — Comment le socialisme évite le problème ?

L'expropriation sans préjudice. — Révolution sans dépossession. — Expropriation par attraction et par persuasion.

§ 2. — Les systèmes socialistes qui ne peuvent éviter le problème.

L'expropriation graduelle. — L'expropriation simultanée. — Indemnité et socialisme juridique.

Les théoriciens du socialisme n'abordent pas cette question dans le même esprit et n'apportent pas dans cette étude les mêmes préoccupations. Les uns, le plus grand nombre, envisageant uniquement le problème du côté pratique, se contentent de rechercher s'il ne serait pas opportun et ingénieux d'assurer au capitalisme apeuré la perspective d'un dédommagement pécuniaire plus ou moins largement accordé. Ils ont moins le désir d'examiner ce que sembleraient exiger la logique de leurs principes et l'idée de justice, que le souci d'adopter une attitude débonnaire et conciliante : ils cherchent uniquement le moyen d'arriver à leurs fins en suivant la ligne de moindre résistance. C'est au contraire une étude strictement juridique que nous rencontrons dans la *Théorie systématique des droits acquis* : œuvre de pure doctrine où n'apparaît jamais la crainte de blesser des susceptibilités et de renforcer l'opposition des propriétaires me-

nacés, œuvre de pure logique où Lassalle ne paraît même pas soupçonner les difficultés d'ordre pratique, faciles à discerner pourtant, que rencontrerait l'expropriation sans indemnité dont il a cru établir la légitimité en raison, en droit et en équité.

Il semblerait que l'étude de cette question doive tenir une place considérable dans la littérature socialiste. En fait, il n'en n'est rien. Le nombre de ceux qui ont accordé quelque attention au problème est relativement restreint, et, parmi ceux-là, plusieurs se contentent d'une simple allusion. Pour comprendre un silence qui surprend au premier abord, il faut se rendre un compte exact du point de vue sous lequel se présente la question au regard du socialisme : on voit alors que certains systèmes, à moins de se contredire, doivent l'ignorer.

Indemniser, c'est donner certaines richesses en compensation des biens dont on exige le sacrifice : on a soutenu que la disparition du capitalisme n'entraînera aucun préjudice au détriment des propriétaires de la veille, et que la révolution sociale consacrera l'avènement d'une organisation économique nouvelle dans laquelle l'allocation d'un dédommagement ne présenterait aucune utilité pour ses bénéficiaires. Indemniser suppose un fait préalable de dépossession : on a soutenu que la révolution sociale ne s'accompagnerait d'aucune translation de propriété. Indemniser suppose enfin la présence d'un exproprié récalcitrant refusant d'abandonner sa chose et réclamant à tout le moins certaines compensations : On a parfois rêvé d'une socialisation spontanée, d'une socialisation par attraction ou par persuasion : sous ce dernier point de vue, ce sont les questions de tactique qui interviennent et permettent au socialisme de ne pas s'occuper des indemnités. Je reprends chacun de ces points.

§ 1^{er}. — **Systèmes qui prétendent éviter la question
des indemnités.**

I

On a prétendu que la transformation collectiviste de la société ne s'analyserait pas du tout en une dépossession dont seraient victimes les capitalistes. Il y aura bien translation au profit de la société de l'ensemble des biens possédés aujourd'hui par quelques privilégiés, mais on ne prendra rien à personne en ce sens qu'il y aura en quelque sorte échange, en ce sens que personne ne sera dépouillé des avantages actuellement attachés à la détention des moyens de production (1). Il y aura dépossession apparente mais non pas réelle : la socialisation ne serait que la généralisation de l'état de choses actuel, où le capital apparaît déjà force collective par son exercice et sociétaire par son mode d'appropriation. L'actionnaire sera-t-il moins propriétaire parce que l'ensemble des biens de la société anonyme à laquelle il appartient passerait à la collectivité ? Sa propriété ne représente rien, pas une machine, pas un produit, mais un titre de papier : ce titre représentatif peut perdre toute valeur par suite de mille circonstances : coups de bourse, crises, faillite, et l'actionnaire se voit initié aux charmes d'une expropriation sans indemnité. Il deviendra actionnaire et obligataire de la grande société collectiviste, au lieu de l'être d'une ou de plusieurs petites. Il ne pourra plus perdre le revenu d'une valeur tombée à zéro, comme il y est exposé journellement. Il ne perdra qu'une chose, le pouvoir d'exploiter autrui et de s'emparer d'une partie du travail d'autrui, il gardera l'usage du fonds social et bénéficiera des avantages de la mise en œuvre sociale de celui-ci : personne

(1) Deville, *Principes socialistes*, p. 40 et suiv.

n'est dépouillé. Tout le monde jouira des mêmes avantages. Il n'y aura qu'un privilège de moins.

A supposer même qu'il y eut dépossession, on ne conçoit même pas la possibilité d'allouer une indemnité, parce qu'elle ne serait d'aucune utilité au profit des capitalistes expropriés ; elle ne constituerait jamais qu'une compensation illusoire, une duperie analogue à celle dont se rendrait coupable l'Etat s'il réglait en pièces démonétisées le montant des sommes fixées par le jury d'expropriation.

Il suffit, pour s'en rendre compte, de déterminer les caractères différents de l'expropriation elle-même et de l'indemnisation qui l'accompagne dans une organisation capitaliste et dans une organisation socialiste (1).

Qu'est-ce donc que l'expropriation pour cause d'utilité publique : un des procédés par lequel la propriété capitaliste a évincé l'ancienne propriété féodale et terrienne. Ce n'est qu'un épisode de cette longue lutte de classes qui s'est terminée par l'avènement de la bourgeoisie moderne « élevée sur les ruines de l'ancienne société féodale » (2). Reportons-nous aux origines de la législation touchant l'expropriation : on trouve une loi de 1810 relative au dessèchement des marais, complétée et développée par les textes de 1831 et de 1841. Or, toutes les lois d'expropriation qui interviennent alors en exécution de ces textes montrent l'influence des transformations sociales : ces lois permettent la construction de chemins de fer, de canaux, de routes, ou accompagnent des concessions d'usines. Ces opérations ne peuvent pas être considérées comme l'acte souverain de l'Etat, agissant dans l'intérêt général en respectant la propriété individuelle. Elles permettaient uniquement d'étendre à de nouveaux

(1) A. Hesse, *Révolution sociale et expropriation*. *Revue socialiste*, 1904, p. 330.

(2) *Manifeste du parti communiste*, p 15 (Edit. Giard, 1901.)

objets une nouvelle propriété, qui venait de se constituer au détriment de la propriété foncière : les concessions de mines ne sont qu'un démembrement du domaine foncier. Avec les concessions de chemins de fer, de tramways, on voit un titre en papier remplacer des terres au soleil, un intérêt perçu sur le travail prendre la place de la rente produite par les biens fonds. L'expropriation pour cause d'utilité publique n'a été que l'expropriation par l'Etat bourgeois, au profit des capitalistes, d'une propriété jusqu'alors inattaquée, la propriété foncière. L'action de l'Etat doit tendre maintenant à exproprier pour son compte personnel, à se poser de plus en plus comme le propriétaire éminent et véritable. L'expropriation est donc une opération décomposable en plusieurs phases et présentant des caractères très différents suivant l'instant où on la considère.

Examinons, maintenant, le rôle et la nature de l'indemnité dans la phase capitaliste et dans la phase socialiste ? Qu'est-elle aujourd'hui : l'équivalent de ce qu'on prend, semble-t-il. Erreur : elle en est la transposition . Dans l'ordre social où la propriété foncière prédominait, la terre représentait une certaine somme de jouissances : il s'agira donc d'assurer à l'exproprié la même somme de jouissances dans l'ordre de la propriété capitaliste. C'est dire que l'indemnité doit être calculée en tenant compte de deux éléments : l'état de la propriété qu'on exproprie ; l'état de la société dans laquelle a lieu l'expropriation. La preuve en est que, actuellement, l'exproprié auquel on prend des biens fonds n'a droit qu'à une indemnité pécuniaire.

Mais si, dans la société capitaliste, les jouissances, la vie même de l'individu dépendent principalement de la somme de richesses qu'il possède privativement, dans la société socialiste, le sort de l'individu devient indépendant de la propriété qu'il détient ; ses jouissances, sa situation dépendent de son éducation, de ses besoins, des ressources générales.... A quoi servirait une indem-

nité calculée comme antérieurement, puisqu'elle ne serait plus représentative d'aucune satisfaction : ce serait une compensation dérisoire de la perte subie, une propriété morte. Des deux éléments, signalés, le premier, état de la propriété qui disparaît, tend à ne plus intervenir, et le deuxième, état de la société, prend une importance croissante. L'indemnité tend donc à être réduite de plus en plus à mesure qu'on approche de cet état où la richesse des citoyens dépend des ressources sociales et de leur juste répartition entre les membres de la société.

Notons d'abord qu'on donne ainsi à l'expropriation une importance sociale qu'elle n'a jamais eue, n'étant proprement qu'une loi de procédure. A présenter les lois de 1810 et les suivantes comme autant de machinations savantes du capitalisme, c'est oublier que ces textes se bornaient à régulariser et à limiter des pratiques qui remontaient à l'ancien régime, avec cette différence que le retrait d'utilité publique avait des applications autrement étendues : il pouvait, en effet, intervenir au profit de couvents, d'églises, de seigneurs. Que veut-on dire en affirmant que l'indemnité est la transposition et non l'équivalent de ce que l'on prend : elle est l'un et l'autre à la fois. Peut-on offrir autre chose qu'une somme d'argent dans notre organisation économique actuelle ? L'analyse à laquelle on se livre établit tout au plus que l'indemnité ne pourrait plus être payée en argent dans un système d'échange où fonctionnerait un intermédiaire monétaire d'une autre nature ; cette proposition paraîtra assez évidente et ne pas exiger de biens longues explications.

On prétend alors que le socialisme ne prendra rien à personne : l'indemnité, qui n'aurait été d'aucune utilité, manque ainsi de raison d'être. En réalité, on joue sur les mots : on prétend qu'il y aura simplement disparition de privilège : mais c'est précisément toute la question de savoir si la disparition de ce privilège ne doit pas entraîner le paiement d'indemnités au

profit de ceux qui en jouissaient. On dit que la révolution sociale aboutira à un simple échange de titres : quels singuliers actionnaires que ces privilégiés de la veille qui, ayant apporté au fonds social la masse de tous leurs capitaux accumulés, ne recevront de rétribution qu'au prorata de leur travail, de la même manière que le salarié ! De tous ces raisonnements et de tous ces paradoxes, retenons seulement ceci, que les expropriés n'auraient pas à se plaindre s'ils conservaient en régime socialiste les mêmes moyens d'existence qu'en régime capitaliste, voire même la propriété des instruments de production : ce sont les deux idées essentielles du système de Rodbertus (1), qui a précisément voulu indiquer comment le socialisme pourrait éviter cette question des indemnités jugée par lui infiniment embarrassante : j'analyse rapidement sa théorie.

II

Le revenu social se divise en deux parties : rente et salaire. L'une de ces parties est d'autant plus grande que l'autre est plus petite. Rodbertus fait sienne la théorie du salaire nécessaire et démontre que la répartition du produit social d'après ce que l'on appelle les lois naturelles de l'échange, a pour effet que la productivité du travail croissant, le salaire des ouvriers devient une fraction de plus en plus petite du produit (2). L'équité voudrait que le travailleur reçut l'intégralité de ce qu'il a produit (3) : mais les propriétaires touchent sous forme de fermage et de profit, une part de ce produit en dehors de toute participation personnelle à la production (4).

(1) Rodbertus, *Le capital*, trad. Chatelain.

(2) Rodbertus, p. 261, 284, 285.

(3) Sous certaines déductions. Cf. p. 78, 98, 132, 133.

(4) Rodbertus, p. 260 et suiv.

La suppression immédiate de la propriété individuelle *par rachat* serait de droit strict (1), et l'organisation collective de la production le meilleur moyen de mettre un terme à cette iniquité. Mais Rodbertus a horreur des changements brusques ; il redoute l'inconnu qui suivrait ce bouleversement économique. Il revient continuellement sur cette idée qu'il faut ménager les transitions et s'acheminer graduellement, posément vers un système social dont les principes seraient totalement différents de ceux que l'observation découvre à la base de notre régime actuel. Les moyens pratiques que Rodbertus préconise sont autrement simples : ils laissent au propriétaire, et la rente, et le sol, et le capital lui-même (2). Rodbertus se propose seulement d'enrayer l'accroissement exclusif de la rente au regard du salaire et de faire participer tous les ouvriers à l'accroissement de la productivité. Dans ce système, la propriété source de rente est seule supprimée, mais la propriété en général subsiste. On concilie de la sorte la propriété privilégiée avec la répartition juste (3). Personne n'aura à se plaindre — et il ne peut être question d'indemnités : « le droit de propriété ne s'étend, en effet, qu'à la substance détenue ; il concerne le fond, le revenu naturel, le produit. Le montant de ce revenu n'est pas stipulé en droit. La baisse ou la hausse de ce revenu n'intéresse pas mon droit de propriétaire » ; voilà une marge où inscrire une quote-part croissante pour la main-d'œuvre (4).

Il suffit d'enrayer les effets de la libre concurrence relativement au salaire par une tarification des produits en valeur travail (5) ; cette tarification suivra les mouvements de la produc-

(1) Rodbertus, p. 102 et la note, 182, 185 et suiv. Voir Andler, *Origines du socialisme d'Etat*, p. 132 et suiv.

(2) Rodbertus, p. 188, 102 en note.

(3) Rodbertus, p. 155 ; Andler, *loc. cit.*, p. 135.

(4) Andler, *loc. cit.*, p. 135.

(5) Rodbertus, p. 109 et suiv.

tion, l'Etat faisant croître le nombre des bons de salaire avec les progrès de la production : ces derniers ne sauraient manquer d'être considérables par suite de la disparition de la rentabilité (1). La rente immobilisée, rendue stationnaire à son taux actuel, finirait par être infime en face des revenus ouvriers. Cette propriété exercerait sur la classe ouvrière une oppression de moins en moins sensible, et l'expropriation de privilèges devenus peu lucratifs se ferait naturellement, sans secousse, et pour ainsi dire d'elle-même (2).

Il se trouverait sans doute peu de socialistes pour adopter aujourd'hui les idées de Rodbertus dans leur intégrité : sa démonstration fondée sur la loi du salaire nécessaire, admise comme un axiome, paraîtrait beaucoup trop abstraite et bien contestable ; ses projets sembleraient quelque peu utopiques. Mais la méthode employée est toujours actuelle : Rodbertus fut, en un certain sens, un précurseur (3), et l'on peut comparer l'attitude qu'il recommandait au socialisme d'adopter vis-à-vis de la masse entière des propriétaires avec la tactique préconisée aujourd'hui par les dirigeants du mouvement vis-à-vis des petites exploitations : l'analogie des points de vue paraîtra frappante.

On relève une tendance très nette à laisser au petit artisan, et surtout au petit cultivateur, la propriété de l'outil ou du champ, dans tous les cas du moins où le maintien de la petite propriété, de la petite exploitation n'est pas en opposition avec les conditions techniques de la production, du commerce ou de l'industrie (4).

(1) Chatelain, Préface à Rodbertus. XXXII. Voir le chapitre II de Rodbertus.

(2) Rist, *Origine et caractère du socialisme d'Etat*, *Revue d'économie politique*, mai 1907, p. 332 et suiv.

(3) Bien entendu, toujours sous le seul rapport de la question des indemnités et de la manière dont le problème se pose devant les diverses écoles socialistes. On ne veut aucunement prétendre que les auteurs dont on va parler soient autant de disciples de Rodbertus.

(4) Sur la question, voir Kautsky, *Politique agraire du parti socialiste*, p. 202

Sans doute, sur le sol dont on laisse l'usage au petit cultivateur indépendant, la collectivité aurait un droit éminent. Des lois précises détermineront les conditions auxquelles la société entend subordonner la pratique des petites exploitations ; elles fixeront le quantum du fermage perçu par l'Etat : dans les bénéfices réalisés par le paysan, on distinguera la part du salaire et la part de la rente (1). C'est à la partie rente seulement qu'on demandera quelques prélèvements, certainement inférieurs au montant des fermages, impôts, intérêts, hypothèques qui grèvent actuellement la terre et font des petits héritages ruraux une caricature de propriété (2).

Je n'ai pas à examiner si les socialistes n'enlèvent pas en réalité leur propriété aux petits exploitants pour ne leur laisser qu'une possession et un usufruit plus ou moins précaire, et s'il ne serait pas plus exact de parler d'une caricature de propriété à propos du régime collectiviste qu'à propos du régime capitaliste (3). Du point de vue où l'on se place, étant donnée la manière dont on présente les choses, il est clair que la question des indemnités ne se pose même pas, et qu'il faut la ramener à sa juste proportion : elle n'est intéressante, elle ne prête à examen qu'en ce qui concerne la socialisation de la grande production, de la grande exploitation.

L'expropriation n'atteindra que les grandes entreprises capitalistes : mais ici, de nouvelles distinctions doivent être faites :

et s. ; *La question agraire*, p. 202 et s. ; Renard, *Le socialisme à l'œuvre*, p. 120, 214.

Pour l'étude historique de l'opinion socialiste vis-à-vis de l'agriculture, voir Klein, *Théories agraires du collectivisme*, p. 5 et s., et 106 et s., pour l'analyse des divers systèmes ; Merlino, *Forme et essence du socialisme*, p. 227 et s. ; Werner-Sombart, *Socialisme et mouvement socialiste au XIX^e siècle*, p. 146 et s. ; Anton. Menger, *L'Etat socialiste*, traduction Michaud, p. 347 et s. — La confiscation de la rente est aussi le moyen préconisé par H. George.

(1) Renard, *Socialisme à l'œuvre*, p. 219, comparer d'ailleurs, p. 254, 255.

(2) Renard, *loc. cit.*, p. 228 ; Kautsky, *Politique agraire*, p. 33 et s.

(3) Bourguin, *Revue politique et parlementaire*, février 1908, p. 5.

la question de tactique domine celle des indemnités, et nous verrons comment l'adoption de telle ou telle ligne de conduite dans la poursuite de la révolution sociale permet d'échapper encore au problème que nous examinons. Quand bien même la transformation atteindrait toutes les entreprises, petites et grandes, il peut être inutile de se demander si ce sera avec ou sans indemnité : tout dépend de la tactique préconisée.

III

Il s'agit là d'une préoccupation évidemment sans raison d'être aux yeux de ces disciples — de plus en plus rares — de Marx qui pensent que le devenir social s'accomplit automatiquement (1). Interprètes d'esprit assez étroit de la doctrine du maître, le matérialisme historique signifie pour eux fatalisme d'une évolution que l'homme n'est pas maître de diriger, si même il peut en accélérer l'allure. Par elle-même, l'évolution économique aura raison de tous les obstacles que l'intérêt, la cupidité, l'ignorance peuvent lui opposer. Il est donc chimérique de vouloir faire le socialisme parce qu'il n'y a que le regarder faire. C'est l'histoire qui le fait.

En pratique, c'est le renoncement à toute influence raisonnée et volontaire sur l'organisation sociale. La question d'indemnité par conséquent n'existe pas, ou plutôt reste une question débattue par les seuls partis bourgeois : prévoir ce qui se fera, ce qu'il serait juste de faire, questions imprévisibles que les circonstances résoudront d'elles-mêmes ; nous retrouverons des traces de ces dispositions d'esprit même chez ceux — et ils sont plus nombreux — que ne contentent pas cette inaction et cette patience quelque peu mystique.

(1) David, *La conquête de la puissance politique dans Soc. monats hefte*, 1904, vol. I, p. 206. Cpr. Labriola, *Mouvement socialiste*, décembre 1906, p. 298.

Il faut donc agir ; mais dans quels sens : d'après quels principes diriger l'effort du prolétariat vers sa libération ? Faut-il entrer dans les cadres politiques de la société bourgeoise, pour la démolir pièces par pièces ? Faut-il, au contraire, créer en dehors d'eux et en dehors d'elle une organisation ouvrière dont le développement même étoufferait les institutions socialistes ? Faut-il procéder par appropriation proprement dite, c'est-à-dire faire passer dans le domaine public, attribuer à l'Etat, les industries parvenues à un degré de concentration suffisante, les entreprises qui présenteraient une utilité sociale particulière, celles qui livrent la classe ouvrière à une exploitation vraiment trop scandaleuse. L'Etat devrait-il au contraire entrer en concurrence avec l'industrie privée et amener progressivement la fermeture des industries découragées. Ainsi donc trois procédés : l'expropriation proprement dite ; la concurrence d'industries d'Etat ; l'absorption spontanée par les institutions prolétariennes.

C'est ce dernier moyen que préconise le syndicalisme révolutionnaire. C'est une doctrine d'action et de combat. L'histoire est le produit de la volonté consciente des hommes (1). Seulement cette volonté est elle-même déterminée par le milieu social et le milieu naturel qui nous entourent. D'où l'importance qu'ont dans la vie des hommes les institutions au milieu et au moyen desquelles ils se développent. C'est en ce sens que le syndicalisme interprète le matérialisme historique du Marxisme dont il prétend conserver la vraie tradition. L'existence de l'ouvrier gravite autour de deux pôles : l'atelier, qui représente la réalité vivante ; le syndicat, l'organisme où s'élabore la réalité future du droit ouvrier. L'idéal du monde ouvrier est une société économique établie uniquement et simplement en vue de la production matérielle et dans laquelle aura disparu toute hiérarchie que ne

(1) Labriola, *Du parlementarisme au syndicalisme*, déc. 1906, p. 309 ; Lagardelle, *Socialisme ouvrier, Mouvement socialiste*, novembre 1904, p. 5.

requiert par la division technique du travail. Il y a opposition irréductible entre la vie syndicale, exclusivement économique, et la société bourgeoise, organisation politique des hommes fondée sur leur subordination à l'Etat, institution artificielle, transcendante et supérieure à la société civile. Le prolétariat doit se créer un organe bien à lui, et travailler à ce que cet organe arrive à prévaloir contre tous ceux de la société ambiante (1). Il ne s'agit pas de lutter pour prendre les positions occupées par la bourgeoisie et s'affubler de ses dépouilles : c'est une lutte destinée à vider les institutions bourgeoises de toute vie et faire passer tout ce qu'elles contenaient d'utile dans des institutions spécifiquement ouvrières, créées au fur et à mesure du développement du prolétariat. Quant à présent, il faut rendre la vie impossible aux patrons, faire sentir continuellement la puissance du syndicat, qui est l'organisation permanente de la révolte ouvrière. Les modes d'action seront la grève et l'opposition systématique à l'arbitrage (2). « Le sabotage, procédé des travailleurs qui se sentant entourés de camarades sans ressort, veulent, quoique trop peu nombreux pour résister par la lutte ouverte, tenir en échec l'exploiteur. Le boycottage, appel à la solidarité, formulé par une minorité qui désire la mise à l'index de l'ennemi qu'elle désigne. (3) » Cette lutte quotidienne entamée et poursuivie sur le seul terrain économique amènera forcément l'affaissement de la société bourgeoise : la marche à l'idéal ne

(1) Labriola, *L'erreur tactique du socialisme*, *Mouvement socialiste*, 15 juin 1905, p. 220 et s.; préface de Sorel au livre de Gatti, *Agriculture et socialisme*, p. 27, 29; Darmoy, *Action politique et action syndicale*, *Mouvement socialiste*, 1^{er} avril 1905, p. 445; Sorel, *Avenir socialiste des Syndicats*, p. 12, 18, 21, 30; Lagardelle, *Socialiste et programme minimum*, *Mouvement socialiste*, 12 avril 1902, p. 675; Berth, *Le Syndicalisme*, mai 1907, p. 488.

(2) Pouget, *Sur les résolutions du Congrès de Bourges*, *Mouvement social*, 1904, p. 30.

(3) *Ibid.*, p. 46. Cpr., article de Pouget sur le Congrès d'Amiens, *Mouvement socialiste*, octobre 1906, p. 390.

saurait être entravée par une misérable question d'argent. L'éventualité d'indemnités à payer n'entre pas dans les problèmes que discute le syndicalisme, et paraît devoir être complètement indifférente à cette doctrine : la propriété n'est pas supprimée, elle s'évanouit d'elle-même, étant devenue une institution morte, un corps sans âme. L'avènement du socialisme aura été insensible, la dépossession graduelle et progressive, étendue sur une longue période de temps, depuis le jour où auront été fondées les premières organisations syndicales, jusqu'à l'époque de leur complet épanouissement, jusqu'au moment où l'indensité de leur rayonnement aura rendu impossible le maintien du capitalisme. Et, d'ailleurs, indemniser, ne serait-ce pas recourir à ces moyens transactionnels, à ces procédés pacifiques qui cadrent assez mal avec l'apologie de la violence, de la grève générale et de l'action directe (1). Le syndicalisme révolutionnaire tend d'ailleurs de plus en plus à négliger toute construction théorique et tout plan d'avenir. Il devient uniquement une philosophie de la lutte des classes : le prolétariat est pauvre ; il est malheureux. Qu'il écoute les leçons de l'histoire : la violence seule peut émanciper et améliorer sa condition. Qu'il s'empare donc — comme il pourra, et tous les moyens sont bons — des richesses que détient le capitalisme. Inutile de dire que pour le syndicalisme ainsi compris, la question des indemnités ne se pose pas et ne peut même pas se poser : il ne s'agit pas de spéculer, mais d'agir au jour le jour, au gré des événements et d'arriver le plus vite possible au but.

(1) Je sais combien M. Sorel proteste contre cette interprétation de ses appels à l'action directe et à la grève, qu'il présente comme des mythes, des directrices psychologiques, et non pas comme les éléments d'un programme pratique. Mais les théoriciens du syndicalisme ne manifestent pas tous un pareil désintéressement, et les grèves agricoles de Parme, au printemps 1908, montrent la mise en œuvre de ces formules. Cpr. un article des *Débats*, 22 mai 1908.

D'une manière générale, il ne peut être question d'indemnités pour ceux qui estiment que la Révolution peut s'accomplir autrement que par l'uniforme procédé de la socialisation de la propriété au moyen de l'Etat, sans qu'un décret d'expropriation intervînt (1). Les uns, Lassalle, Louis Blanc, ... pensent que la socialisation pourrait s'accomplir par l'effort combiné des associations économiques et d'une législation favorable à leur développement, et contrariant par le fait-même les accumulations individuelles de capitaux : il y aurait expropriation par la force attractive des industries d'Etat.

D'aucuns estiment ce programme trop ambitieux (2). Sans doute, il ne sera pas toujours nécessaire d'opérer une dépossession : l'Etat, les municipalités exercent ou pourraient exercer certaines industries en concurrence avec les particuliers. Mais très souvent aussi, la socialisation aura pour condition la prise de possession des biens privés. C'est alors qu'on est bien obligé d'envisager la situation et qu'on est enfin amené à s'expliquer de façon catégorique sur le point de savoir si l'expropriation socialiste aura lieu avec ou sans indemnité.

§ 2. — Systèmes qui ne peuvent éviter le problème de l'indemnité.

Il faut distinguer deux hypothèses, celle de la transformation graduelle et celle de l'expropriation soudaine, générale, simultanée.

(1) Fournière, *L'individu, l'association et l'Etat*, p. 203, 204; Schæffle, *Quintessence*, p. 46.

(2) Renard, *Socialisme à l'œuvre*, p. 251; Milhaud, *Socialdémocrat. allemande*, p. 186.

I

Il n'est pas nécessaire que le socialisme transforme immédiatement et du même coup toute la production privée en production sociale, toutes les entreprises privées en fabriques d'Etat, toutes les directions de la production en administrations économiques sociales (1). Dans cette œuvre de réorganisation, il est possible et il peut être prudent d'aller progressivement. Seules les parties socialisées de la production formeraient un corps social et de travail solidaire auquel d'autres branches de production seraient libres, jusqu'à nouvel ordre, de se joindre ou non. Dans ces cas d'expropriation partielle, on reconnaît en général la nécessité d'accorder une indemnité (2). Puisque le principe de la propriété individuelle persiste, on comprendrait mal que la société s'emparât de tels et tels moyens de production sous prétexte que leur socialisation présente des facilités ou des avantages particuliers, sans donner une indemnité aux personnes dépouillées de leurs biens. Le sentiment égalitaire s'oppose d'ailleurs à ce que l'indemnité soit seulement partielle. Une indemnité réduite n'aurait de chance de se faire accepter et d'être trouvée suffisante que s'il s'agit de socialiser une industrie par trop contraire aux intérêts généraux, aux principes de la morale courante, ou bien encore s'il s'agit d'industries dont le développement ne serait dû qu'à la protection et aux encouragements accordés par l'Etat. En outre, ceux qui exercent l'industrie expropriée y ont peut-être engagé leurs capitaux depuis fort peu de temps : offrir un remboursement partiel serait frapper durement ces fabricants de la dernière heure, tandis que leurs prédécesseurs retirés des affaires en moment opportun,

(1) Schæffle, *Quintessence du socialisme*, p. 46.

(2) Renard, *Le socialisme à l'œuvre*, p. 252.

fortune faite, seraient épargnés : ce serait choquer le sentiment égalitaire dans une de ses formes légitimes et dont il faut tenir compte (1). Il serait injuste de faire un sort différent à des capitalistes qui ne sont pas coupables *ut singuli* de l'état de choses actuel : « la socialdémocratie ne menace personne en tant qu'individu » (2). Il y aurait « injustice à rendre ceux qui se sont créés une situation privilégiée avec le point d'appui d'une législation mauvaise », personnellement responsables de cette législation mauvaise (3). C'est un point sur lequel les socialistes sont généralement d'accord : « le mal vient moins des hommes que des institutions, et dans la société actuelle, les choses ne peuvent pas se passer autrement qu'elles ne se passent » (4). Ainsi donc, pour toutes ces raisons, on expropriera avec indemnité.

Mais ici se présente une difficulté : les socialistes devançant l'objection qui vient naturellement à l'esprit (5) : la reprise des moyens de production, dès l'instant où elle a pour contre-partie l'accroissement de la dette publique par la remise aux intéressés de titres de rente ou de sommes d'argent, ne met nullement un terme à l'existence de rentiers ayant la possibilité de vivre sans travail, elle ne diminue en rien leur nombre (6). L'indemnité complète rendrait peu avantageuses toutes ces socialisations qui imposeraient des sacrifices considérables à la société tout entière. Dans ces conditions, on ne peut concevoir la disparition de la classe parasitaire et la suppression des frais énormes néces-

(1) Vandervelde, *Lettre socialiste au Courrier de Bruxelles*, p. 6, 8.

(2) *Socialisme théorique et socialdémocratie pratique*, p. 235 (Trad. Cohen).

(3) Jaurès, Ch. des députés, 15 juin 1906, p. 1957, de l'*Off.*, col. droite.

(4) Deville, *Principes socialistes*, p. 19.

(5) Vandervelde, *Collectivisme et évolution industrielle*, p. 211 ; Renard, *Le socialisme à l'œuvre*, p. 255.

(6) A. Menger, *Etat socialiste*, p. 347.

sités par son entretien que sous forme d'une banqueroute ou d'un amortissement. Le premier procédé ramènerait à l'expropriation pure et simple. Le second met aux prises avec les mêmes difficultés financières. Il faut donc se procurer des ressources : on peut les demander soit au travail, soit à la fortune acquise. La solution de ces difficultés, c'est l'indemnisation complète et mise à la charge de la classe possédante (1). Si le socialisme se trouve dans la nécessité de borner son action à certaines parties de la production qu'il juge plus urgent ou plus facile de confier à la société, il n'y a évidemment là qu'un commencement, que des tentatives, de simples réalisations partielles d'un programme autrement vaste. Rien de plus juste que de faire participer aux charges qu'entraîne la mise en œuvre de ce programme tous ceux qui sont menacés. C'est donc par des prélèvements opérés sur la classe possédante entière qu'il sera possible de rembourser intégralement la valeur des biens expropriés sans enrayer l'essor de la socialisation. Les méthodes sont nombreuses (2) : impôt progressif, attribution à la société des bénéfices que les particuliers réalisent comme producteurs, et surtout, réforme de l'héritage dans le sens d'une limitation de plus en plus étroite ; ce dernier procédé rencontre l'approbation de la plupart des socialistes.

Mais on peut se demander quel est en réalité le véritable caractère de l'indemnité accordée par les socialistes avec assez de facilité : l'opération s'analyse en fin de compte en une indemnisation personnelle de chaque capitaliste et en une confiscation progressive et générale de la classe capitaliste. Les capitalistes forment en quelque sorte une société d'assurances mutuelle : chacune s'assure contre le risque d'expropriation. Le fonds social

(1) Renard, *Le socialisme à l'œuvre*, p. 255, 277.

(2) Renard, *Socialisme à l'œuvre*, p. 277 et s. ; Vandervelde, *Collectivisme et évolution industrielle*, p. 215 et suivantes.

est alimenté par les prélèvements que fait l'Etat sur les fortunes existantes de manière à pourvoir aux frais d'expropriation. Mais au bout d'un certain temps, les sommes ainsi distribuées font retour au Trésor public par la participation de l'Etat aux héritages : ces nouvelles ressources servent à effectuer une nouvelle série d'expropriations. Au bout d'une période plus ou moins longue, l'Etat se trouvera dans la situation du dernier survivant d'une société à forme de tontine : il aura le double avantage de bénéficier, et des propriétés, et des sommes versées à titre d'indemnités. L'indemnité n'est en somme accordée qu'en apparence : on se trouve semble-t-il, en présence d'une confiscation différée, d'une spoliation affectée d'une condition suspensive et qui devient efficace pour la génération nouvelle qui aura grandi dans le nouvel état de choses et que l'on prévient à l'avance de compter de moins en moins sur le capital. Les socialistes protesteront : l'indemnité versée, c'est votre chose, vous pouvez en disposer comme vous voulez, on ne vous oblige pas à conserver un capital que vous devriez rendre et dont les seuls revenus seraient affectés à la satisfaction de vos désirs. Sans doute : mais quelle perspective que d'être obligé de se ruiner en prodigalité ou de voir sa fortune absorbée un jour venant pas l'expropriant.

II

Que se passera-t-il dans la seconde hypothèse : le prolétariat s'étant emparé du pouvoir politique est à même d'abolir en une fois la propriété privée des moyens de production. « C'est une grande question, disait M. Jaurès à la Chambre, c'est une question qui a été souvent débattue entre socialistes, de savoir si l'expropriation générale du capital privé qui doit fonder la pro :

priété sociale, ... c'est une grande question de savoir si cette expropriation se fera avec ou sans indemnité » (1).

L'orateur répondait par l'affirmative, et s'autorisait de déclarations très nettes des docteurs les plus intransigeants du socialisme : Marx, Engels, Liebknecht, pour répondre par l'affirmative et assurer que c'était bien là une tradition constante du parti (2). Les capitalistes auraient donc le plus grand tort de s'alarmer à la pensée de la révolution sociale : c'est une grave erreur de considérer l'expropriation collectiviste comme une spoliation ; la socialisation sera précédée d'un rachat ; elle s'opérera donc pacifiquement, à moins qu'elle ne rencontre des résistances désespérées, mais que rien ne viendrait justifier. Et les socialistes espèrent calmer toutes les appréhensions en comparant leurs projets à l'œuvre de la Révolution française, en rappelant la manière toute pacifique dont s'est alors accomplie l'expropriation de la noblesse et de l'Eglise féodalisée, en échange de compensations pécuniaires données, les unes en capital, les autres en annuités (3).

Bien entendu, on ne délivrerait pas aux expropriés des sommes d'argent, désormais sans utilité, non plus que des titres de rente ou des moyens de production, mais uniquement des bons de consommation (4). L'indemnité revêtira la forme d'une

(1) Jaurès, séance du 14 juin 1906, p. 950, colonne gauche, et 15 juin 1906, p. 1957. — Voir également dans la séance du 29 février 1903, à propos du monopole des alcools, des déclarations analogues à celles de 1906. — Comparer le discours à propos de l'impôt sur la rente, *Off.*, p. 1206, année 1896, celui du 3 juillet 1897, p. 1809.

(2) Voir aussi Kautsky. *Le lendemain de la révolution sociale. Mouvement socialiste*, février 1903, p. 215 ; Rodbertus, *Capital*, p. 102.

(3) Schæffle. *Quintessence du socialisme*, 33 ; Kautsky, *Réformes sociales et Révolution sociale ; Mouvement socialiste*, septembre 1902, p. 1876.

(4) Schæffle, *Ibidem* ; Renard, *Le socialisme à l'œuvre*, 251 ; Dazet, *Lois collectivistes*, pour 19..., p. 129 et s. ; Deslinières, *L'application du système collectiviste*, p. 109 et s.

annuité dont on fixe la date d'extinction à l'expiration de la deuxième génération.

Donner des rentes perpétuelles, ce serait trop ; des rentes viagères, pas assez. On admet donc, en général, que ces annuités seront réversibles sur la tête des successeurs immédiats des bénéficiaires, mais non pas au delà. Quel en serait le montant : affaire de temps et de circonstance : les uns font l'indemnité inférieure à la valeur vénale des biens expropriés : les autres la veulent équivalente (1).

En résumé, on ne voit pas tant dans l'indemnité la représentation exacte des biens expropriés, la réparation du préjudice causé, qu'un expédient destiné à éviter des résistances désespérées. On se rend compte, et Rodbertus a beaucoup insisté sur ce point, qu'il est chimérique et impossible de vouloir modifier brusquement et radicalement les conditions d'existence, les manières de vivre de toute une classe de personnes ; qu'il y a des habitudes prises qui ne peuvent disparaître du jour au lendemain. Il faut ménager des transitions, à peine de tout bouleverser. Le préjugé de la propriété est aujourd'hui ancré si profondément dans les consciences, qu'un trouble dangereux pourrait naître d'une translation pure et simple de propriété : il faut mettre les privilégiés de la veille à même de pouvoir continuer à mener leur vie d'oisifs et de jouisseurs ; on ne saurait imposer l'obligation de travailler à des incapables qui n'ont jamais su qu'exploiter autrui : ce serait les condamner à la faim et à la misère (2). Pendant deux ou trois générations, les détenteurs actuels du capital n'auront rien à modifier de leurs habitudes d'existence. Ils n'auront aucune plainte à élever si on leur

(1) Renard, *Le socialisme à l'œuvre*, 251 ; Dazet, *Lois collectivistes pour 19...* 136 ; Deslinières ; *Application du système collectiviste*, 109.

(2) Dazet, *Lois collectivistes pour 19...* p. 128 et s. ; A. Menger, *Etat socialiste*, p. 347 et s.

sert des annuités de jouissance qui dureront jusqu'à l'époque où tout le monde se sera adapté au nouveau régime et aux nouvelles formes de la vie (1). Par conséquent, au lendemain de la révolution sociale, chacun devra présenter le compte des avantages annuels de toute nature que lui procurait le régime déchu. On donnera comme indemnité l'équivalent — par exemple — de la moyenne annuelle des revenus de toute nature dont les intéressés auront joui pendant les années précédentes. Elle sera délivrée sous forme de bons nationaux. La valeur des bons de consommation n'est d'ailleurs pas invariable au cours d'une année : il peut se produire tels événements qui entraînent une augmentation ou une diminution de la productivité nationale, et par suite une modification dans la valeur des moyens d'échange. D'autre part, la justice et la loyauté exigent que le montant de l'annuité versée soit tel qu'il permette constamment à chaque bénéficiaire de se procurer la même somme de jouissances : il sera donc nécessaire de fixer périodiquement le taux d'équivalence des bons par rapport à la puissance d'achat qu'avait la monnaie avant la Révolution (2). Le socialisme est donc plus généreux que l'Etat capitaliste qui ne garantit aucunement l'exproprié contre les risques de baisse monétaire ; il est vrai qu'il le laisse profiter des chances de hausse.

Supposons toutes ces prévisions réalisées : quelle va être la situation du bénéficiaire de l'indemnité ? Le socialisme interdit de faire fructifier à l'avenir la richesse au profit des individus, d'en faire une source de rentes privées, et par là, il entend mettre fin à toute inégalité qui ne résulte pas d'un travail exceptionnel (3). La répartition égalitaire sera le grand principe, qu'il s'agisse

(1) Schæffle, *Quintessence du socialisme*, p. 33, 34.

(2) Tel est du moins le système préconisé par M. Dazet, p. 155, *op. cit.*

(3) Schæffle, *Quintessence*, p. 34.

des biens qui ne peuvent être socialisés (1), ou de l'attribution d'un dividende à chaque membre de la vaste coopérative en laquelle la société va être transformée (2). On admet sans doute quelques différences afin de constituer des primes à une production plus intense, mais avec quelle parcimonie ! (3).

Dès lors, quelle sera la situation de l'exproprié : il avait 300 millions d'écus — pour prendre le même exemple que Schæffle (4) — ; au cours d'un certain nombre d'années, on lui délivrera par annuités, non pas la valeur escomptée de cette somme, mais l'équivalent des moyens de jouissance que représentait une année de revenus. Cette famille serait en état de jouir richement. Mais il lui serait interdit de prêter ou de louer (5). Elle ne pourrait ni capitaliser, ni convertir ses économies en moyens de production. A supposer le droit d'héritage maintenu, au bout de deux ou trois générations, les membres en seraient condamnés au travail personnel, comme tout le monde. Tel est le système proposé. Certains points paraissent imprécis.

Faudra-t-il contrôler l'usage de ces bons et en suivre l'emploi ? L'équilibre entre la quantité de bons en circulation et la quantité de travail annuel fournie par l'ensemble ne va-t-il pas être rompu par la remise — comme plus tard par le retrait — d'indemnités considérables et que ne gage pas une production correspondante de richesse ? Du jour où les indemnités seront éteintes, n'y aura-t-il pas un stock de bons représentatifs de jouissance, mais non de travail, qui pèseront sur les cours, au risque d'amener une crise monétaire. Est-ce vraiment indemniser qu'accorder des dédommagements que l'on ne fait pas tou-

(1) Renard, *Le socialisme à l'œuvre*, p. 106, 118.

(2) Renard, *Ibid.*, p. 118.

(3) Renard, p. 107-109.

(4) *Quintessence*, 35.

(5) Dazet, *Lois collectivistes*, 54, 71.

jours égaux au préjudice subi ? On peut douter enfin de la moralité d'un système qui spéculé sur l'imprévoyance humaine : le socialisme espère que la perspective de la ruine certaine de ses petits-fils émotionnera faiblement le capitaliste personnellement épargné par la révolution. Ce capitaliste d'ailleurs continuera à vivre d'un revenu sans travail (1) puisqu'il est détenteur de moyens d'achat qu'il n'a pas gagnés par un labeur personnel. Est-il superflu de se demander si le prolétariat consentira à fournir le surcroît d'heures de labeur nécessaires pour permettre le service d'intérêts-jouissances dont le chiffre ne saurait manquer d'être élevé : l'attitude des paysans en 89, lors du rachat des droits féodaux n'est pas faite pour donner toute certitude à cet égard.

Et, si l'on va au fond des choses, on s'aperçoit que cette indemnité n'est pas du tout de droit strict : c'est un don bénévole. Il serait souhaitable qu'on pût faire le service des dépenses qu'elle entraînera, mais s'il faut opter entre le sacrifice des intérêts de la classe capitaliste et ceux du prolétariat, l'hésitation n'est plus permise. Il y a là en réalité une question imprévisible qui dépend moins des « préférences personnelles que des conjectures sociales » (2). La perspective de ces conjectures sociales rassurera peut-être modérément les capitalistes auxquels on faisait tout à l'heure de si belles promesses. Les rédacteurs des cahiers en 89 ne demandaient pas à la Constituante quelques paroles empreintes de bonnes volontés, assurant aux propriétaires que les procédés, parfois sommaires, de l'administration royale seraient abolis. On voulait un texte précis et formel. Les capitalistes ont-ils, oui ou non, droit à une indemnité ? On donne des

(1) Cpr. A. Menger, *Etat socialiste*, p. 347.

(2) Vandervelde, *Collectivisme et évolution industrielle*, 231 ; Jaurès, Discours cités ; Milhaud, *La social-démocratie allemande*, p. 186. Deslinières, *Application du système collect.*, p. 108 et suivantes.

réponses embarrassées, pleines de réticences, qu'il s'agisse de l'expropriation partielle et graduelle ou de l'expropriation générale et simultanée. On accorde l'indemnité et on la reprend par l'impôt. On semble en reconnaître le principe, et on ne la fait pas égale à la valeur des biens expropriés. Nous ne retrouverons aucune de ces indécisions chez Lassalle : il n'éprouve aucun embarras ; il affirme de la manière la plus nette et cherche à démontrer catégoriquement que les capitalistes ne doivent rien attendre : il conteste toute valeur juridique au principe de l'indemnité. Sa théorie systématique de droits acquis — curieuse par elle-même — revêt un intérêt particulier d'actualité en présence de l'orientation scientifique de la doctrine socialiste au cours de ces dernières années.

III

Pendant longtemps, le socialisme, théorie principalement économique, sembla négliger les côtés juridiques du problème et faire bon marché des obstacles que le droit existant et ses principes semblaient apporter à la réalisation de la société future (1). Il n'en est plus ainsi aujourd'hui (2) : constatant que les formes actuelles de la société se condensent et se traduisent en rapports juridiques, certains écrivains veulent donner une

(1) Il ne faut pas exagérer : le socialisme juridique n'est pas une nouveauté. Rodbertus croyait même que tous les maux actuels, tous les abus du capitalisme provenaient de nos institutions juridiques. Mais on ne faisait pas de l'avènement du socialisme une simple affaire de changement de jurisprudence qu'il n'y aurait qu'à préparer en écrivant dans le Dalloz et en poussant à fond l'analyse des doctrines juridiques actuelles.

(2) Mater, *Revue socialiste*, 1904, 2^e semestre, p. 1. Voir une application de la méthode dans : *Revue socialiste*, 1906, *Affirmation du droit collectif*, et *Revue trimestrielle de droit civil*, *L'exercice du droit collectif*, 1903, p. 96 ; de M. Levy. Neybour : *Socialisme juridique*, *Revue socialiste*, av. 1907, p. 339 ; Hitier, *La dernière évolution du socialisme*, *Revue d'Economie politique*, 1906, p. 223, 345... ; Renard, *Socialisme à l'œuvre*, p. 123.

tournure juridique aux revendications du prolétariat ; les constructions du socialisme devront revêtir des formes juridiques. Bien plus, on cherche à démontrer que le droit bourgeois bien manié peut fournir les moyens de passer de la société capitaliste au régime collectiviste. Partant du droit établi, accepté, il faut mettre en relief le fait que le socialisme est contenu en puissance dans certains principes juridiques actuels, dont la révolution sociale ne serait ni le renversement, ni la négation, mais une application insoupçonnée, une interprétation intelligente et logique. On fait ressortir enfin comment les transformations du droit bourgeois annoncent et préparent déjà un état de choses collectiviste. On traduit en termes juridiques des idées et des revendications que l'on est généralement habitué à considérer du point de vue économique. Il ne s'agit pas d'adapter le collectivisme en « étirant dans le sens socialiste », toutes les fois où cela est possible, nos institutions juridiques, de manière à mettre en lumière tous les germes de socialisme qu'elles contiennent et à leur faire produire tous leurs efforts.

Or la question des indemnités est bien une question juridique au premier chef. En outre, elle présente un intérêt capital du moment que la transformation de la société doit se faire par des voies légales et pacifiques : puisqu'il n'y aura plus de rupture brusque, de coupure bien tranchée entre la situation d'hier et celle d'aujourd'hui, mais une série de transitions ; puisqu'il n'y a là qu'une affaire de temps et de jurisprudence, on se heurtera un moment ou l'autre à des situations acquises : un changement est toujours un changement. On aura beau démontrer que les pouvoirs du patron dans l'usine diminuent de plus en plus ; que tout nous achemine vers la reconnaissance légale du droit éminent de la collectivité, que les capitalistes n'ont plus aujourd'hui qu'un squelette de propriété, ils n'en

bénéficient pas moins de certains avantages : ils ont toujours le *dominium utile*, une situation juridique privilégiée qui leur procure certaines jouissances (1). L'expropriation ne choquera plus les esprits ; elle ne bouleversera pas les relations établies, soit, mais il s'agit de savoir comment il faudra procéder : avec ou sans indemnité ; il ne s'agira plus, si l'on veut, du rachat de la propriété, mais du rachat du droit des capitalistes.

Rien ne saurait mieux mettre en évidence l'importance de cette question des indemnités que d'étudier dans quelles conditions s'est posé devant la Constituante le problème des droits féodaux et de leur suppression. Nous verrons qu'un long travail de jurisprudence avait amené des résultats analogues à ceux qu'espère obtenir le socialisme juridique ; nous assisterons à une évolution juridique comparable au mouvement que l'on voudrait créer. En outre, l'exposé des discussions et des solutions qui intervinrent en 1789 constitue le préliminaire naturel et presque indispensable du chapitre où nous analyserons l'œuvre de Lassalle ; cette œuvre est, en effet, une longue apologie de la nuit du 4 août. Il n'est pas sans intérêt enfin d'étudier avec précision les caractères et la portée de mesures que les socialistes citent complaisamment comme un exemple de ce que pourrait être le décret d'expropriation qui interviendra au lendemain de la conquête du pouvoir par les forces ouvrières. Je me bornerai d'ailleurs à indiquer le plus nettement possible de quelle manière se posait le problème devant la Constituante, à tracer à grands traits les solutions adoptées, négligeant les détails d'une œuvre politique et législative dont l'étude complète fournirait à elle seule la matière d'un volume.

(1) « Le droit foncier des propriétaires fonciers d'aujourd'hui, en dépit de limitations de plus en plus nombreuses, repose toujours sur le monopole du propriétaire terrien ». Renard, *Socialisme à l'œuvre*, p. 249.

CHAPITRE IV

Les expropriations révolutionnaires.

§ 1. Les droits féodaux. — § 2. Les biens d'église. — § 3. Les maîtrises et privilèges d'industrie.

§ 1. — Les droits féodaux.

L'usage désigne sous le nom de droits féodaux les prérogatives domaniales ou seigneuriales de tout genre et de tout ordre que l'on considérait à la veille de la Révolution comme un legs du passé. Elles s'analysaient en une série de redevances irrachetables et patrimoniales, périodiques ou accidentelles, pécuniaires ou en nature assurant des revenus parfois abondants à leurs bénéficiaires. Les seigneurs percevaient ces droits, tantôt à titre de propriétaire, elles constituaient alors des redevances douaniales ; tantôt à titre de souverain, elles s'appelaient alors profits de justice et droits fiscaux. Les premières avaient pour origine un démembrement de la propriété ; les secondes un morcellement de la souveraineté. Distinction essentielle qu'il faut rappeler pour comprendre l'œuvre de la Révolution (1).

(1) Lichtenberger, *Le socialisme et la Révolution française*, p. 227 et s.; Doniol, *La Révolution française et la féodalité*, 2 et s.; Brissaud, *Histoire du droit*, 677 et s.

I

Les droits domaniaux comprenaient en premier lieu les prestations de toute nature exigées à titre de fermage et comme conséquence d'une concession de tenure servile et roturière (1). Quant au fiefs, au tenures nobles, ils étaient originairement strictement attachés à la personne du vassal, strictement personnels, imposant essentiellement au vassal le devoir de fidélité et certains services (guerre, justice...), plus rarement des contributions pécuniaires. Avec le temps, les tenures nobles devinrent héréditaires et librement aliénables (2). Le seigneur toutefois n'avait pas abandonné tout droit sur la terre engagée, quoiqu'à première vue le vassal parût avoir ainsi les avantages de la propriété : le vassal était tenu à certains services ; le seigneur retirait du fief des profits pécuniaires fixes et casuels (relief, droit de quint...) ; il pouvait enfin rentrer en pleine possession de la propriété par l'exercice de la commise, du retrait, de la réversion. Il y avait ainsi sur la même terre deux droits distincts ; les anciens jurisconsultes y voyaient un dédoublement de la propriété, le *dominium* s'était partagé en deux éléments : l'un, le domaine direct ou éminent, représentait la part du seigneur ; l'autre, le domaine utile, correspondait à celle du vassal. Cette distinction n'avait d'ailleurs rien de spécial au droit des fiefs : les auteurs l'étendaient également aux tenures roturières. Mais, alors qu'au XV^e siècle les jurisconsultes considéraient encore le possesseur du domaine direct comme le véritable propriétaire, ceux du XVII^e siècle placent le domaine éminent et le domaine utile sur la même ligne. Au XVIII^e siècle, l'évolution s'est achevée : l'ex-

(1) Esmein, *Histoire du droit*, 211.

(2) Esmein, *Histoire du droit français*, 176, 194.

propriation du seigneur au profit du vassal et du tenancier est consommée ; on voit dans le tenancier le seul, le vrai propriétaire parce qu'il a tous les avantages réels de la propriété. Le domaine direct s'analyse désormais en une simple servitude sans utilité dont il importe de débarrasser la terre (1).

Par ailleurs, les caractères de la directe la plus importante, la directe féodale, se modifiaient : elle se dépouillait à peu près complètement de toute allure politique (2). En fait, le fief était devenu une simple forme de la propriété foncière. La foi et hommage en étaient simplement un accessoire secondaire à l'origine, desolennelle à la reconnaissance de la tenure. Les droits réels qui en étaient simplement un accessoire, secondaire à l'origine, deviennent au contraire la chose principale. La directe s'analyse désormais en certaines redevances venant restreindre les droits de disposition et de jouissance du propriétaire utile. S'il n'y avait plus guère de nouvelles concessions de fiefs, les anciennes tenures se maintenaient ; elles flattaient la vanité du seigneur, et surtout constituaient une source de profits considérables — quoique parfois casuels et irréguliers ; c'était un élément important des patrimoines et l'affranchissement de la propriété — car il ne s'agit plus d'une translation : elle est déjà consommée — se ramenait en somme à une question d'indemnités.

II

Dans bien des cas, il en allait de même pour l'affranchissement des personnes : les droits seigneuriaux aboutissaient à une série de redevances, de prestations qui étaient dues à raison de la condition personnelle des débiteurs, parce que ceux-ci étaient

(1) Pour la démonstration de ces faits, voir Chénon, *Les démembrements de la propriété foncière avant et après la Révolution*, p. 29 et s.

Cf. aussi Merlin, *Répertoire*, V^o *Fief*, sect., II, § 1, notamment p. 687.

(2) Esmein, p. 684-688 ; Chénon, *loc. cit.*, p. 31.

serfs ou roturiers : chevage ou capitation ; taille ; corvées (1). A la fin de l'ancien régime d'ailleurs, le servage avait presque complètement disparu : la mainmorte réelle avait pris la place de la mainmorte personnelle (2). Aux yeux de la jurisprudence, la servitude était charge purement réelle : en déguerpissant, le serf s'affranchissait des obligations qui pesaient sur lui. Or, nos anciens jurisconsultes classaient comme droits réels, non pas seulement ceux qui portaient directement sur un fonds, mais encore tous ceux qui s'attachaient à un héritage plus ou moins directement, dût-il réagir sur les personnes. On avait ainsi transformé en droits réels fonciers des redevances, des corvées, toutes charges se manifestant sous forme d'obligations personnelles (3).

Il en allait de même pour toute une seconde catégorie de droits seigneuriaux, les droits de justice, banalités... qui constituaient autant de démembrements d'une souveraineté que les Carolingiens n'avaient pu retenir entre leurs mains. Sous la féodalité, le droit de commander aux hommes ne dérivait pas seulement des contrats et concessions de terre : l'autorité publique s'était morcelée et avait passé dans la propriété privée ; ses divers attributs s'étaient séparés et étaient entrés dans le patrimoine de certains individus (4). Les seigneurs s'étaient appropriés le droit de faire la guerre, de rendre la justice, de lever des impôts : ils les possédaient au même titre que des fonds de terre. Tous les droits accessoires de la seigneurie, exercés dans un certain territoire sur les personnes qui l'habitaient, parce qu'elles l'habitaient, étaient autant de droits fonciers, transmissibles par héritage,

(1) Esmein, *Histoire du droit*, 228, 242. — Brissaud, *Histoire du droit*, p. 677.

(2) Guyot, *Répertoire*, Vo *Main morte*, notamment p. 98. Voir Esmein, p. 680. Les seigneurs ne firent d'ailleurs pas opposition à cette ascension du serf à la condition de roturier, car en fait ils continuaient à percevoir à peu près les mêmes prestations. L'église contribua beaucoup à ce mouvement.

(3) Chénou, *loc. cit.*, p. 21.

(4) Esmein, *Histoire du droit*, 180.

susceptibles d'actions en justice, au pétitoire et au possessoire, bref, droits patrimoniaux constituant des éléments de fortune privée (1). Et si à la fin de l'ancien régime, les seigneurs avaient perdu leurs droits politiques et militaires, ils avaient conservé les profits pécuniaires qui y étaient attachés à titre de droits réels ; le droit de lever des contributions était une dépendance du droit de rendre justice.

Ces droits étaient assez nombreux : c'étaient, par exemple, les profits de justice : amendes, droits de sceaux, de tabellionage (2) ; de véritables impôts : taille servile, taille rôturière, droits de gîte et de procuration ; d'innombrables taxes indirectes atteignant les individus par suite de l'usage qu'ils faisaient de certains actes de la vie civile ou commerciale : droits de vente, de marché, péages, banalités... des droits régaliens, assurant à leurs titulaires des profits élevés : droits de régale, de battre monnaie, de déshérence, d'aubaine, de bâtardeise.

Tout l'effort de la monarchie consista à restreindre le nombre et l'étendue de ces droits seigneuriaux : les uns disparurent par la réunion des grands fiefs à la couronne : droit de battre monnaie et droit de régale ; d'autres furent transformés, parfois supprimés au nom de l'ordre public, au nom d'une prétendue concession, toujours révocable, qu'en aurait faite le pouvoir royal, pure fiction inventée par les légistes, mais dont la monarchie sut tirer grand profit. Le fisc des seigneurs ne s'en maintint pas moins, diminué sans doute, mais encore important à la veille de la Révolution (3).

Ainsi donc, qu'il s'agisse des droits domaniaux ou seigneuriaux, leur suppression soulevait la même question d'indemnité. Remarquons du reste qu'il ne faudrait pas chercher à suivre dans

(1) Chénon, *loc. cit.*, p. 21.

(2) Esmein, *Histoire du droit*, 261, 262.

(3) Esmein, *Histoire du droit*, p. 343.

le détail cette distinction entre deux groupes de droits ; la réalité présente une bien plus grande complexité, car ce fut un des caractères de la féodalité « de confondre les deux ordres d'idée dont elle dérive (1) ». Suivant les lieux et les époques, les droits se classaient différemment ; les uns paraissaient ici comme le résultat d'une ancienne concession, ailleurs comme la conséquence d'une usurpation de pouvoir. On discutait au XVIII^e siècle, pour savoir si la servitude de pressoir (2) avait le caractère d'une servitude réelle ou d'une servitude personnelle. On établissait des classifications assez arbitraires : les péages étaient considérés comme l'exercice d'un droit régalien découlant d'une ancienne concession royale (3). On admettait au contraire que les banalités dérivait toujours d'une convention intervenue entre seigneurs et habitants. On confondait parfois sous la même dénomination des droits d'origine différente ; à la fin de l'ancien régime, on englobait, sous l'expression : droit de justice, des profits qui étaient l'accessoire les uns de la justice féodale, les autres de la justice seigneuriale (4). Le seigneur féodal et le seigneur justicier se disputent les mêmes droits, l'un à raison de sa propriété, l'autre à raison de sa souveraineté ; mêmes procès entre le haut et le bas justicier ; le roi enfin interviendra et en revendiquera pour lui un bon nombre.

III

Ces droits, possédés à titre patrimonial, pouvaient-ils être supprimés sans indemnité ? Voici les droits de justice, par exemple : l'affirmative ne fait aucun doute pour Loyseau ; il proposait la suppression partielle des justices seigneuriales, et n'envi-

(1) Brissaud, *Histoire du droit*, p. 677.

(2) Laplace, *Dictionnaire des fiefs*, édit. 1757, Vo *Ban*, n^{os} 43 et s. p. 112.

(3) Esmein, *Histoire du droit*, p. 584, note 1.

(4) *Id.*, p. 413.

sageait l'éventualité d'indemnités à payer que dans l'hypothèse où le roi aurait confirmé expressément le droit d'appel au profit d'un seigneur déterminé. A propos des péages, citant une ordonnance de 1570 qui en avait supprimé un grand nombre, il ne pense même pas à la question (1).

L'ordonnance de Roussillon avait décidé que, lorsqu'un seigneur avait deux justices sur un territoire, l'une d'elles devait disparaître : il n'était prévu aucune indemnité (2). L'abbé de Saint-Pierre proposait la suppression de toutes les justices seigneuriales ; il parle bien de donner des indemnités, mais au profit des juges et auxiliaires des justices seigneuriales (3). Il faut d'ailleurs tenir compte d'une opinion assez courante au XVII^e et au XVIII^e siècle : on estimait que l'exercice de la justice était une lourde charge, très onéreuse pour les seigneurs, et que la suppression serait tout bénéfice pour eux (4), ce qui est exact en ce qui concerne la justice répressive, mais ne l'était pas du tout en ce qui concerne la justice civile.

Quant au pouvoir royal, il hésitait à sacrifier ainsi des propriétés qu'il jugeait aussi respectables que n'importe quelle autre. Dans le préambule de l'édit du 8 août 1779, par lequel il abolissait le servage complètement et sans indemnité sur le domaine de la couronne, le roi déclarait qu'il aurait voulu en poursuivre la suppression par voie d'autorité sur les terres des seigneurs. Mais Louis XVI déclarait ne pouvoir oublier que, s'il était législateur, il était aussi juge d'équité ; « que l'état des finances ne lui permettait pas de racheter ce droit aux mains des seigneurs » ; qu'il était « retenu par les égards qu'il aurait toujours, dans tous

(1) Loyseau, *Seigneuries*, chap. IX, nos 99-100, p. 52, édit. 1678.

(2) Sur cet édit, voir Loyseau, *loc. cit.*, chap. IV, nos 55-59.

(3) *Mémoire pour diminuer le nombre des procès* (Paris, 1725).

(4) Cf. Flammermont, *Le chancelier Maupeou et les parlements*. Voyez p. 611-612 l'opinion de Maupeou.

les temps, pour les lois de la propriété » (1). Louis XVI resta fidèle à ses promesses et à cette manière de voir : il devait affirmer, à plusieurs reprises, avec insistance, les mêmes idées, qu'il tint un lit de justice au parlement (2), qu'il envoyât une déclaration à l'Assemblée constituante (3), qu'il écrivit une lettre privée à l'archevêque d'Arles (4). Aux yeux du roi et des privilégiés, ces droits constituaient donc une propriété aussi respectable que toute autre (5).

IV

Ils étaient considérés d'autre part, par la majorité des citoyens comme un des abus les plus odieux de l'ancien régime. Bien avant qu'aucune mesure législative ne fût intervenue pour donner satisfaction aux plaintes des paysans, ces derniers s'étaient lancés à la conquête de leurs droits, brûlant les châteaux, brisant les clôtures, détruisant les terriers (6). En présence de la jacquerie dans les provinces, avertie par la prise de la Bastille, débordée par les événements, la Constituante sentit qu'il fallait faire quelque chose : le décret du 4-11 août 1789 abolissait sans indemnité les justices féodales et tout ce qui constituait le régime féodal, déclarait racheter les droits féodaux fonciers et les droits purement fonciers, supprimait sans indemnité les droits et devoirs tant féodaux que censuels qui tenaient à la mainmorte et au servage. C'était l'affranchissement des terres, la disparition d'un régime vieux de sept siècles : suivant le

(1) Isambert, *Anciennes lois françaises*, XXVI, 139.

(2) Lit de justice pour l'enregistrement de l'ordonnance du 8 mai 1788, *Moniteur*, Introduction, p. 105, déclaration du roi à propos des justices seigneuriales.

(3) Déclaration du 23 juin 1789, art. XII, *Moniteur*, Introduction, p. 47.

(4) Doniol, *op. cit.*, p. 65.

(5) Lichtenberger, *Socialisme et Révolution française*, *loc. citat.*

(6) Lichtenberger, *loc. citat.*, 229.

mot de Merlin « toutes les propriétés devenaient des alleux » (1).

On a souvent critiqué l'arbitraire de ces distinctions (2). Le principe de ces droits était odieux, mais enfin, ils constituaient tous une véritable propriété. Plus d'un titulaire parmi les possesseurs actuels, les avaient achetés à beaux deniers comptants et supportaient seuls le poids des fautes qu'on ne pouvait leur imputer. N'était-il pas imprudent de séparer ainsi ce qui devait être racheté de ce qui ne le serait pas ? Ou finit la mainmorte réelle ? Où commence le Cens non mêlé de mainmorte réelle, ou ne représentant pas une mainmorte éteinte ? Si tous les droits de mainmorte sont abolis sans rachat, un paysan réputé juridiquement de condition servile sera en définitive traité beaucoup plus favorablement que son voisin le roturier, soumis à des obligations, en fait analogues; mais qui ne sont pas réputées serviles et qui donneront lieu au rachat. Les masses entreraient-elles dans ces subtilités plus juridiques que réelles ? Respecteraient-elles ces distinctions (3) ? Et puis « si, dans la nuit du 4 août, on prononça l'abolition de la féodalité, elle ne fut pas faite » (4). L'erreur fut dans le principe de la distinction entre les deux propriétés, l'une légitime, l'autre injusticiable, et ensuite, dans le fait d'ériger comme règle la suppression totale et en masse de toute une catégorie de droits dans ce « complexum féodale » où tout s'enchevêtrait et où une classification sérieuse était impossible.

La Constituante croyait ne violer aucune propriété légitime et satisfaire tous les désirs de réformes. Les masses ne devaient pas comprendre pourquoi on déclarait aboli le régime féodal et

(1) Merlin, Rapport à l'Assemblée Nationale, 8 février 1790, *Moniteur*, p. 166. Cf. aussi *Répertoire*, V^o *Fief*, sect. II, § V et VI, p. 698.

(2) Taine, *La Révolution*, t. I, ch. VI, III, 5^e édition, p. 195 et s.; Chénon, *op. cit.*, p. 96.

(3) Viollet, *Histoire du droit civil français*, p. 617.

(4) Taine, *op. cit.*, p. 200.

pourquoi on le proclamait en partie légitime ; les privilégiés protestèrent au nom d'une prescription plusieurs fois centenaire qui couvrait tous les droits : en attaquer quelques-uns, c'était les ébranler tous. En fait d'ailleurs, les paysans ne payèrent plus aucune redevance ; ils regardèrent les mesures de l'Assemblée comme insuffisantes et l'impatience générale s'en trouva accrue (1).

Pour faire entrer le principe de la réforme dans la pratique et corriger les inconvénients d'une distinction dont Merlin fit sentir à l'Assemblée tout l'arbitraire (2), il fallut un travail considérable. L'Assemblée rendit le décret du 15 mars 1790 (3) dans le but d'indiquer avec précision ce qui serait rachetable et ce qui ne le serait pas. Abandonnant le critérium adopté dans les décrets du 4 août, Merlin comprit dans la liste des droits abolis « tous ceux qui ne servaient qu'à manifester la supériorité de celui-ci et l'infériorité de celui-là, » droits qui ne dérivait pas d'un contrat d'accensement, qui étaient dus par les personnes indépendamment de la possession de tout fonds, qui ne provenaient que d'usurpations ou d'anciennes exactions seigneuriales radicalement impuissants à fonder un droit. On essaya de déterminer les biens et les devoirs qui, tout en tenant à la mainmorte, ne seraient point abolis, mais seulement déclarés rachetables.

Le titre I abolissait le régime féodal : distinctions honorifiques, foi et hommage, saisies féodales et censuelles, retrait féodal, droit d'aînesse..., tout cela devait disparaître. Les titres suivants s'occupaient des intérêts et profits pécuniaires attachés à l'ancien régime que l'on détruisait. Le titre II abolissait purement et simplement les droits fondés sur ce que un « homme

(1) Merlin, *Moniteur*, 2 mars 1790, Lichtenberger, *op. cit.*, 232.

(2) Merlin, *Répertoire*, Vo, *Fief*.

(3) Rapport Merlin, déjà cité.

avait pu s'arroger la propriété d'un autre homme ». Mais l'on supposait que les droits grevant leur débiteur à cause ou à l'occasion de la détention d'un fonds, et qui constituaient ce qu'on appelait alors la mainmorte réelle et mixte, provenait réellement de conventions passées avec les seigneurs et représentaient la contre-partie de concessions de terres. C'est ainsi que le serf possesseur d'un héritage ci-devant tenu en main-morte réelle ou mixte, n'avait plus à payer ni la taille personnelle ni le droit d'échûte, mais la terre n'en restait pas moins grevée des autres redevances réelles auxquelles elle était précédemment assujettie. Suppression, par exemple, de tous droits perçus sur les personnes et les bestiaux, ou à cause de résidence, sans qu'ils soient dus par le fonds invariablement (art. 2). De même encore, on supprimait les droits que l'exercice du commandement ou l'entretien de véritables services publics avaient pu motiver jadis quand ils étaient passés aux mains des seigneurs. Mais les redevances pécuniaires qui accompagnaient tous ces droits de guet, de garde, de péages... continueraient à être perçus jusqu'au rachat, toutes les fois que le seigneur pourrait justifier qu'elles étaient le prix d'un affranchissement ou d'une cession de fonds faits aux habitants d'un bourg, aux membres d'une communauté : toutes les fois, en un mot, qu'elles étaient la contre-partie de quelque avantage de plus que l'entretien par le seigneur du four, du pressoir, etc. (art. 13). A défaut de titres même constatant le rachat, les seigneurs devaient établir leur possession par deux reconnaissances énonciatives d'une plus ancienne (art. 29).

Le titre III s'occupait des autres effets de la seigneurie : les profits casuels et droits utiles étaient maintenus mais déclarés rachetables, et assimilés aux rentes foncières quant à la nature du droit. On suppose qu'ils ont tous pour origine d'anciens contrats. Le législateur offre seulement aux redevables le béné-

fice de la preuve contraire : tels étaient le cens et le surcens ; les droits imposés à cause de mutations de propriétés et acquittés par le vendeur, l'acheteur, le donateur, l'héritier des terres amodiées : lods et ventes ; quint ; requint. Dans les contestations, tous les moyens de preuve autrefois en usage continuent à être reçus : enclave, preuve testimoniale en cas de pillage et d'incendie des archives, et l'on sait si ces faits avaient été et furent encore fréquents (1).

M. Taine fait remarquer combien ces distinctions étaient illogiques : si l'assujétissement des personnes est nul comme entaché de violence, l'usurpation du sol ne doit pas l'être moins. La prescription et la garantie de l'Etat ne peuvent pas plus légitimer le second brigandage que le premier. En réalité, nombre de droits supprimés comme résultant d'exactions avaient pu être consentis dans des contrats commutatifs. Pour être sûr de ne commettre aucune injustice, il eût fallu pouvoir remonter à l'origine de tous ces droits, avoir sous ses yeux les titres primitifs, et c'était impossible, car beaucoup avait été perdus au cours des siècles. En fait, d'ailleurs, les municipalités n'entreront pas dans ces distinctions. Les conditions du rachat et la procédure des paiements furent réglées par le décret du 3 mai 1790 (2), que vint profondément modifier un décret du 20 août 1792 (3). L'examen de ces textes n'offre aucun intérêt sous le point de vue où nous nous plaçons dans cette étude. Remarquons seulement qu'au lieu de mettre l'indemnité à la charge des tenanciers, il eût fallu déclarer tous les droits rachetables en bloc et les faire racheter de suite par la nation, comme le demandait Noailles, et comme on devait le faire pour les dîmes inféodées.

(1) Doniol, *op. cit.*, 79.

(2) Duvergier, p. 163.

(3) Duvergier, p. 341.

V

Les uns trouvèrent qu'on allait trop loin ; les autres reprochèrent au législateur sa timidité et réclamaient des mesures plus radicales. La Constituante elle-même commença à retoucher son œuvre. Un décret du 13 avril 1791 (Duvergier, 295) complétait celui du 4 août, en abolissant purement et simplement plusieurs droits féodaux, notamment ceux qui étaient annexés à la justice seigneuriale.

L'hostilité croissante à l'égard des ci-devant privilégiés, la fréquence et l'âpreté des réclamations populaires amenèrent la Législative à abolir par la suite un grand nombre de droits déclarés rachetables. A la demande de Couthon, elle pose en principe que tous les droits seigneuriaux seraient supprimés, sauf dans le cas où le seigneur pourrait rapporter le titre primitif d'inféodation ou d'accensement. Ces mesures avaient une portée considérable (1) : ces titres, la plupart du temps, n'existaient plus, ou n'avaient jamais existé. De tous temps, la possession immémoriale avait suppléé au défaut de représentation. Les occasions de rachat devenaient ainsi très rares : elles ne pouvaient guère se présenter qu'à l'occasion des rentes foncières, maintenues à condition quelles ne fussent point dues à « des particuliers, seigneurs ou possesseurs de fiefs » (Décret du 25 août 1792, Duvergier, 355).

VI

L'expropriation légale se paracheva avec la Convention ; elle commence d'abord par paralyser l'action de la justice et rendre illusoires en fait les prescriptions de la législation antérieure.

(1) Décrets du 18 juin, du 25 août 1792, Duvergier, 355 et 313. Par un décret du 28 août, les communes et citoyens sont rétablis dans la propriété des bois et forêts dont les avait dépouillés le régime féodal (Duvergier, 376).

De nombreux décrets arrêtent les poursuites intentées devant les tribunaux à raison de droits féodaux et suspendent l'exécution des jugements rendus sur des délits relatifs aux droits féodaux : 30 nov. 1792 ; 26 mai 1793 (Duvergier, p. 304). Enfin, le 17 juillet 1793, le Comité du Salut public décide de supprimer les quelques droits féodaux respectés par le décret d'août 1792 (1), quelles que fussent leur nature et leur dénomination ; les titres qui les constataient devaient être remis aux municipalités et brûlés (article 6) ; les armoiries, écussons et tous emblèmes martelés. En même temps, défense était faite à tout français « de percevoir des droits féodaux et des redevances de servitudes, en quelque lieu de la terre que ce fut, à peine de dégradation civique » (7 septembre 1793, Duvergier, 151).

Ainsi donc, écrit M. Lichtenberger (2), avec la prétention continuellement et sincèrement énoncée, de respecter la propriété, la Révolution a complètement dépouillé une classe de ce qui était regardé comme sa propriété légitime. D'abord au nom d'une fiction juridique ; entraînée ensuite par sa lutte contre les nobles, ses ennemis ; enfin, au nom de la souveraineté nationale, elle a accompli une véritable éviction de biens. Cette opération n'est pas absolument socialiste dans son principe, puisqu'on déclarait solennellement dans toutes les Constitutions que la propriété était le plus sacré des droits et puisqu'on affiche continuellement une sainte horreur pour la « loi agraire », (3) mais elle l'est certainement par ses effets. La Révolution a montré comment une classe peut en déposséder purement et simplement une autre, au nom de la justice et de la légalité. L'attitude des assemblées révolutionnaires vis-à-vis des biens du clergé ne modifiera pas cette impression.

(1) Duvergier, 49.

(2) *Op. cit.*, p. 235.

(3) Faguet, *Le socialisme en 1907*, p. 23.

§ 2. — Les biens d'église.

I

Le patrimoine de l'église comprenait des immeubles et le droits de percevoir la dîme. La dîme (1) portait en principe sur toutes les terres ; c'était le curé de chaque paroisse qui avait seul le droit de la percevoir. Mais souvent, par la coutume ou la prescription, d'autres autorités ecclésiastiques, des couvents, des monastères, avaient empiété à leur profit sur les dîmes paroissiales. Un certain nombre de dîmes sortirent même complètement du patrimoine de l'église : acquises à des laïques, par usurpation, concession, ou autrement, elles fussent soumises comme tous autres droits au régime de l'inféodation et données en fief à d'autres laïques. C'est ce que l'on appelle dîmes inféodées. Quant aux immeubles, ils constituaient la mainmorte ecclésiastique, et provenaient de donations ou d'acquisitions.

La répartition de ces biens entre les membres de l'église était assurée suivant certaines règles qui constituent la théorie du bénéfice ecclésiastique (2). « Le bénéfice n'était pas autre chose que le revenu de certains biens d'églises affectés comme dotation à une fonction ecclésiastique déterminée ». C'était la fonction pour ainsi dire qui était propriétaire des biens qui formaient la dotation des dignités ou circonscriptions ecclésiastiques : ces dernières étaient érigées en personnes morales et avaient l'aptitude à posséder. Le bénéficiaire n'était qu'un usufruitier.

Dans la nuit du 4 août, il avait été décidé que les dîmes seraient rachetables (3). Mais Monseigneur de Juigné vint

(1) Esmein, 267, *Histoire du droit français*.

(2) Esmein, 271, *op. cit.*

(3) Chénon, *Histoire de France*, de Lavissee et Rambaud, VIII, p. 501.

déclarer, en son nom et au nom de tout le clergé, remettre les dîmes à la disposition de la nation : la question d'indemnité ne se posait donc plus. Toutefois, le décret du 11 maintenait la nécessité du rachat pour les dîmes inféodées, qui devaient cesser d'être perçues à dater du 1^{er} janvier 1791 (décret du 14 av. 1790, Duvergier, 280) et qui seraient remboursées par le trésor au pied du denier 25. La loi du 16 nov. 1790 (Duvergier, 12) relative à la liquidation de la dette publique décidait dans son article 3 que le produit de la vente des biens nationaux servirait à payer de préférence les titulaires de dîmes inféodées. Mais ce remboursement fut rendu très exceptionnel par la loi du 25 août 1792 (Duvergier, 355) qui exigea la représentation du titre originaire d'inféodation ou d'accensement, afin de prouver que la dîme était la contrepartie d'une concession de fonds. Mais les dîmes ne constituaient pas la plus importante partie de la propriété ecclésiastique : restaient les biens de mainmorte.

III

Sur une proposition de Dupont de Nemours, Talleyrand concluait dans un rapport du 10 oct. 1789 (1) à la nécessité pour la nation de s'approprier les biens du clergé et de lui reconnaître les 2/3 du revenu de ces biens — soit 110 millions. — Cette somme lui serait payée par quartier avec privilège spécial. Le 13, Mirabeau faisait siennes ces propositions (*Moniteur*, p. 298). La discussion qui s'engagea alors est curieuse : elle montre comment les orateurs qui défendaient le projet de dépossession pure et simple conservaient la prétention de ne porter aucunement atteinte au droit de propriété : à les entendre, il s'agissait seulement de restituer à la nation des biens qui lui appartenaient

(1) *Moniteur*, p. 291, 10 octobre 1789.

et dont le clergé n'avait jamais été que dépositaire (Dupont de Nemours, *Monit.*, p. 315, Garat, p. 316). A leurs yeux, l'Eglise n'était pas propriétaire de son immense patrimoine : la propriété est en effet le droit d'user et d'abuser, et le clergé ne pouvait pas abuser (Treilhard, p. 315). Les biens qu'il détient sont en réalité les biens des pauvres, les biens de Dieu, les biens des Saints : l'Eglise n'en n'est que la dispensatrice (Grégoire, p. 315). Il s'agit là de biens grevés d'une affectation spéciale, qui ne sont possédés que sous la sauvegarde de la nation (Dupont). D'ailleurs, ajoutait-on, et le raisonnement paraît avoir fait impression, le clergé disparaît comme ordre et comme personne morale : de même que la suppression d'un corps moral n'est pas un homicide, de même la révocation de la faculté accordée au corps de posséder des fonds de terre ne sera pas une spoliation (Thouret, p. 314). Il y aura perte de propriété parce qu'il n'y aura plus de titulaires pour posséder. Seuls les individus ont des droits antérieurs à la loi : seuls ils constituent des réalités. C'est la loi qui a créé le corps moral avec toutes les facultés dont il jouit ; ce que la loi a accordé, elle peut le retirer. L'Etat seul peut revendiquer ces biens comme il revendiquerait une succession en deshérence, car l'Eglise comme ordre n'existe plus et les religieux *ut singuli* n'ont jamais eu un droit personnel sur les immeubles dont il percevait le revenu (Mirabeau, 300).

On exagérât ainsi les droits de contrôle que s'était attribué le pouvoir royal dans le seul but de restreindre les immunités fiscales dont avait bénéficié l'Eglise au moyen âge. La royauté cherchait à se procurer par abonnement... etc., des ressources que le caractère perpétuel de propriétés qui ne circulaient pas, ne s'échangeaient pas, faisait perdre au trésor royal. Parfois aussi, elle voulait restreindre l'étendue des juridictions ecclé-

siastiques (1). Admettons même le droit éminent de l'Etat en cette matière comme en beaucoup d'autres : l'Eglise avait incontestablement sur ces biens une propriété utile indéfinie. Que le patrimoine de l'Eglise fût le patrimoine des pauvres, ce qui était exact, on n'en pouvait aucunement conclure qu'il y avait là une propriété publique, appartenant à la nation, dont l'usage aurait été délégué à l'Eglise par le pouvoir laïque. De ce que l'Eglise n'existait plus comme ordre, il ne s'en suivait pas qu'on fût en présence des biens vacants, mais de biens possédés indivisément par les membres du clergé. On était tout au plus en droit de décider que les revenus seraient attribués aux établissements de bienfaisance, aux hospices... et à l'entretien du culte. (Proposition Mallouet, p. 301 du *Moniteur*.) Le raisonnement que l'on tenait ne signifiait rien et se ramenait en somme à ceci : Les biens d'église appartiennent aux pauvres ; leurs dispensateur n'existe plus ; donc l'Etat doit s'en emparer pour subvenir aux charges publiques. Les Constituants, il est vrai, étaient excusables d'assimiler ainsi l'Etat aux pauvres et aux miséreux ; ils étaient inconsciemment poussés par la logique des choses, et l'assertion n'était que trop vraie pour une époque qui fit du papier monnaie et de la banqueroute, les deux procédés de sa politique financière. Maury montra enfin que l'on commettait une erreur juridique, et que le véritable propriétaire des biens ecclésiastiques, ce n'était pas une entité morale, l'Eglise en général, mais bien chaque paroisse, chaque diocèse, chaque circonscription administrative (Maury, 228).

Sous la pression des besoins d'argent et pour procurer quelques ressources au Trésor, la Constituante déclara, par le décret du 2 novembre 1789 (Duvergier, 54) que les biens du clergé

(1) Esmein, *Histoire du droit*, 622 et suiv. ; Viолет, *Histoire des institutions politiques et administratives de la France*, p. 400 du t. II.

étaient mis à la disposition de la nation. Le 13 novembre, elle déterminait dans quelles conditions les titulaires devraient remettre l'état des propriétés dont se composaient les bénéfices (Duvergier, p. 57.) Le lendemain, elle fixait les règles relatives à l'administration de ces biens, ainsi que le chiffre des sommes qui seraient allouées pour l'entretien des ministres des cultes.

Ainsi donc, l'Etat a pris un capital, il promet un revenu, d'ailleurs bien inférieur à celui que procuraient au clergé les biens dont l'église perdait la possession. Il y avait en quelque sorte reconnaissance de dette, dette dont le chiffre est imprécis, dette payée aux détenteurs successifs d'une fonction, et non aux possesseurs successifs d'un titre (1). On sait d'ailleurs que, dès 1795, cette quasi dette de droit public cessa d'être payée : la Révolution faisait au bout de quelques années ce que le socialisme ferait au bout de deux ou trois générations : la spoliation devenait complète, et la dépossession pure et simple de l'Eglise se trouva consommée.

§ 3. — Maîtrise. — Privilèges d'industrie.

Mêmes remarques en ce qui concerne une autre catégorie de propriétés dont il faut dire quelques mots pour avoir une idée complète de la politique révolutionnaire vis-à-vis de cette question d'indemnités : je veux parler de la maîtrise des corporations que l'on supprimait et des privilèges d'industries et de commerce, si nombreux autrefois. La Constituante commença par se montrer pleine de sollicitude à l'égard de ceux qu'allaient atteindre la disparition des corporations et l'affranchissement du commerce (décret 2-17 mars 1791, Duvergier, 281). De même que toutes les propriétés étaient devenues allodiales, de même

(1) Jaray, *Notes sur la séparation des églises et de l'Etat*, *Revue de droit public*, 1903, p. 198.

aussi il ne devait plus y avoir ni jurandes, ni aucune corporation de professions, arts et métiers. La Révolution réalisait ainsi une réforme déjà tentée par Turgot. Or, l'édit de 1776 n'accordait aucune indemnité à raison des maîtrises supprimées. Le pouvoir royal déclarait n'être tenu à des dommages-intérêts qu'à raison de la suppression des offices, et la pénurie du trésor royal mettait le ministre dans la nécessité de maintenir les offices de barbiers, perruquiers, étuviers (1).

La Révolution se montra plus généreuse : les officiers et les maîtres seraient remboursés de la finance qu'ils avaient dû payer pour l'obtention de leurs brevets (décret du 2 mars 1791, article 3, Duvergier 281). Les syndics devaient dresser l'inventaire des propriétés mobilières et immobilières des communautés, verser les fonds à la caisse de l'extraordinaire qui devait liquider le passif au nom de l'Etat (décret des 28 mars 1791 et 17 septembre 1791, Duvergier 335).

Cette juste indemnité eut le même sort que toutes les dettes de l'Etat. Le remboursement des charges et offices, qu'on avait évalué à une quarantaine de millions, celui des maîtrises, pour lequel La Rochefoucauld avait prévu 80 millions, ramenés à 40 dans les comptes approximatifs de la dette publique, traîna en longueur : l'opération n'était pas terminée en 1793. Le paiement se faisait en assignats : ils n'avaient guère plus de valeur qu'un bout de papier (2) : ces chiffons de parchemin attestaient uniquement la bonne volonté impuissante des assemblées révolutionnaires : indemnité morale que la Convention n'avait même pas la pudeur ou l'ironie d'accorder toujours à ceux qu'elle dépouillait.

(1) Voir le récit du lit de justice tenu à l'occasion de cet édit, 12 mars 1776. Discours du garde des sceaux, M. de Miromesnil, et réponse de l'avocat général Séguier, qui proteste au nom du parlement, contre cette atteinte aux propriétés, Isambert, *Lois anciennes*, t. XXIII, p. 374, 407, 427.

(2) Levasseur, *Histoire des classes ouvrières de 1789 à 1870*, p. 24 et suiv.

Ces exemples montrent comment une classe peut en dépouiller une autre parce qu'elle donne de la propriété une nouvelle définition, comment le salut public, la pénurie du Trésor peuvent autoriser à ne tenir aucun compte de situations acquises, consolidées par des siècles d'existence. On se rend trop peu compte du caractère de légitimité qu'avaient alors droits féodaux, bénéfices maîtrise et privilèges au regard de ceux qui les possédaient ou en vivaient (1).

Ceux qui sont menacés d'être atteints dans leurs biens par l'abolition du régime capitaliste ont bien quelque raison de n'être pas pleinement rassurés quand le collectivisme évoque pour les tranquilliser, le « rachat » des droits féodaux et des biens du clergé. La lecture du livre de Lassalle transformerait cette méfiance en opposition : la théorie systématique est, en effet, un essai de justification philosophique et juridique de l'expropriation sans indemnité.

(1) Lichtenberger, *op. et loc. cit.*, p. 235 et s.

CHAPITRE V

L'irresponsabilité de l'État à raison d'atteintes par voie générale aux propriétés.

§ I. — La théorie systématique des droits acquis.

Position de la question : La société a-t-elle le droit d'exiger de la part des individus le sacrifice de leurs propriétés ? Peut-elle le faire sans accorder aucune indemnité ? Lois générales et lois spéciales.

§ II. — Les caractères juridiques de l'acte législatif et l'irresponsabilité de l'État.

Transformation du droit objectif et volontés individuelles. La loi n'entre pas en relation avec les particuliers.

§ 1. — La théorie systématique des droits acquis.

I

Le mot de « socialisme » n'apparaît pas une fois dans la théorie systématique des droits acquis : on y rencontre aucune récrimination contre la propriété privée, aucune allusion à la cité future et à son organisation. On demeure surpris et l'on est tenté de se demander si c'est bien là l'œuvre de l'organisateur du prolétariat allemand ou celle d'un jurisconsulte, aucunement soucieux de bouleverser l'organisation économique actuelle. En réalité, dans cette étude strictement juridique où il a fait œuvre de juriste et d'érudit, où il cherchait à déterminer le champ

d'application des lois dans le temps, dans cette longue théorie de la rétroactivité, Lassalle n'a jamais perdu de vue ses aspirations et n'a jamais oublié ses convictions ; il était toujours guidé par le désir de faciliter la transformation de la société, et d'aplanir les obstacles et les difficultés qu'elle peut rencontrer. Il est intimement persuadé que l'évolution économique s'accompagne forcément d'une évolution juridique ; que la première peut même être déterminée par la seconde ; que les révolutions sociales peuvent s'accomplir progressivement sous l'influence de modifications appropriées apportées dans le régime juridique correspondant à une situation économique et sociale donnée.

C'est précisément des difficultés d'ordre théorique que peut rencontrer ce passage d'un certain état légal à un autre état légal dont Lassalle va s'occuper dans son ouvrage (64 (1). C'est qu'en effet, toute législation nouvelle trouve en face d'elle des personnes qui avaient acquis certains droits, qui avaient contracté certaines obligations sous la foi de textes que l'on a bouleversés. Que les dispositions nouvelles doivent régir les relations et les actes juridiques postérieurs à leur promulgation, personne ne le conteste. Mais n'y aurait-il pas injustice à vouloir étendre leur action aux situations du passé ? Ne faut-il pas respecter ce que l'on appelle les droits acquis, malgré que ces droits eux-mêmes et les situations dont ils sont le fondement ne soient plus en harmonie avec la loi nouvelle ? Ne faut-il pas considérer le principe de non rétroactivité comme une règle supérieure de droit, comme la condition même de la stabilité sociale ? (Lassalle, *Théorie*, p. 19 et suivantes.)

Question capitale : aux époques « de développement histo-

(1) Les chiffres entre parenthèse renverront aux pages du tome I de la *théorie systématique* (Traduct. Paris, 1904).

rique intense » (il faut lire : aux époques de révolution), les réformateurs ont toujours tendu à donner la plus large extension possible au principe de l'application immédiate des nouvelles lois : les réactionnaires ont toujours cherché à faire de la non rétroactivité une règle intangible et absolue (p. 50, p. 3).

Question trop peu étudiée aussi (27-28, 30 à 50) : les jurisconsultes et les philosophes n'ont apporté sur ce sujet que des vues fragmentaires et superficielles ; ils n'ont jamais traité le problème à fond, et n'ont donné aucune réponse précise. Les tribunaux, dans le silence de la loi, ne savent quel critérium adopter et décident tantôt en un sens, tantôt dans l'autre. Il est indispensable de reprendre l'analyse du problème avec méthode et de chercher une solution ferme : ce serait faire œuvre de progrès juridique en délimitant avec précision les pouvoirs de l'Etat sur le terrain où la volonté individuelle — confiante dans le maintien des lois en vigueur — a tracé de profonds sillons (L. 80, 63, 64).

II

Le problème se complique et de nouvelles difficultés se présentent quand il s'agit de lois « cogentes ou absolues », c'est-à-dire de lois suppressives, venant déclarer que certaines formes de propriétés, jusqu'alors très légitimes, protégées par la législation, cesseront de l'être et doivent disparaître. Il faut alors se demander si la société peut prendre de telles mesures, si — le faisant — elle ne devra pas accorder une indemnité à ceux qu'elle dépouille. Lassalle répondra par l'affirmative sur le premier point, et par la négative sur le second ; cette idée d'un droit à un dédommagement lui paraîtra absolument invraisemblable (216, 226). Conclusion qui ne saurait évidemment laisser indifférents ceux qui désirent hâter le progrès social, puisque,

l'évolution du droit dans l'histoire représente une limitation de plus en plus étroite du droit de propriété privée : l'étendue des droits du propriétaire et le nombre des objets susceptibles d'appropriation individuelle (homme au temps de l'esclavage, épouse et enfants dans la société romaine et même dans la féodale) vont continuellement en diminuant et en se restreignant (274, note 2). Les transformations du droit s'analysent donc en une série d'expropriations successives. Ces restrictions sont-elles légitimes et dans quels cas ? Seront-elles accompagnées d'indemnités ? Seules, des définitions précises, des notions de droit et de liberté permettent de résoudre ces difficultés.

Le droit n'est que la manifestation objective de l'esprit général de la nation ; c'est l'ensemble des règles établies par la conscience générale. La source unique de tout le droit se trouve dans la conscience commune de tout le peuple (26, note 1, 212). Lassalle est le champion du droit social (1).

Conséquence au point de vue de la méthode qu'il faut apporter dans l'étude de la propriété et de l'héritage : la philosophie du droit n'a pas pour objet des catégories logiques, éternelles. Les institutions juridiques ne sont que la réalisation de concepts spirituels historiques, ne sont que l'expression de l'esprit des différents peuples et des différentes époques (51). Qu'on ne vienne donc pas parler du droit, de la propriété, de l'héritage, toutes choses qui n'ont jamais existé, qui ne sont ni justes, ni injustes, mais qu'on examine la propriété telle que la concevaient les hommes de la Révolution française, et de l'héritage tel qu'il se présentait au temps de la loi des douze tables (83, note 1).

Le droit étant une manifestation de la volonté commune et ayant ses racines dans le « Volksgeist », l'individu n'a aucun

(1) Comparer Jaurès, *Etudes socialistes*, p. 159.

droit par lui-même. Le droit n'est pas qualité inhérente à la personne humaine. Nul individu ne peut avoir la prétention d'exiger que quelque chose forme le contenu de l'esprit commun, que quelque chose soit consacré par une loi. Mais chacun a le droit le plus entièrement acquis de demander que ce qui forme le contenu reconnu et accepté de l'esprit commun soit et existe pour lui personnellement comme pour tout le monde. Cette exigence, c'est l'idée formelle, essentielle de la notion d'esprit commun : être pour tous et pour chacun en particulier. C'est sur ce point que repose entièrement le caractère obligatoire de la loi, sa tendance irrésistible d'être vraie (73, 74, 371, 372, 213). L'individu a ensuite le droit de s'assurer par des actes de volonté individuelle le bénéfice d'une situation acquise : on se trouve alors en face d'une situation juridique subjective. Les droits acquis sont ceux que se procure l'individu par un acte volontaire et qu'il a rendus siens par une manifestation de son vouloir (74). Il n'y a pas de droits individuels créés directement par la loi : ils supposent toujours que le sujet a agi. Bien évidemment, on ne peut admettre une manifestation de volonté individuelle contraire à la volonté collective, c'est-à-dire à la loi. Cet acte individuel doit être conforme au vouloir de la collectivité, et l'on appelle révolution sociale ce qui n'est qu'une modification au régime des droits acquis (1). La loi, c'est en effet la nation prenant conscience d'elle-même. Il y a ici une solidarité profonde entre tous les individus qui participent inconsciemment à ces manifestations de la volonté commune (2).

Que devient la liberté individuelle ? Quelle place peut-elle occuper dans une théorie qui refuse tout droit à l'individu ? Et

(1) Andler, *Introduction à la théorie*, p. 25 ; Lassalle, p. 50.

(2) Andler, *Introduction*, p. 49.

c'est avec une certaine surprise que l'on voit Lassalle affirmer avec une ardeur mystique qu'il n'y a qu'une chose qui soit sacrée, respectable, la liberté (68, 69, 224). N'y a-t-il pas antinomie irréductible entre ces deux idées de liberté et de collectivité ? Cette impression provient d'une confusion entre le libre arbitre individuel et la liberté en général, c'est-à-dire la liberté humaine, celle du plus grand nombre des membres de la collectivité. Lassalle, comme Hegel, comme la plupart des Allemands, se fait de la liberté une idée qui dérouté les conceptions françaises (1) : à ses yeux, la première mission de l'Etat, c'est de produire la liberté (62). Pour nous, liberté c'est laissez faire, laissez passer. C'est le pouvoir d'agir à notre guise dans les limites du juste. C'est faculté inhérente à la personne humaine. Pour les Allemands, c'est pouvoir sur les choses, et il n'y a de vraie liberté que pour ceux qui possèdent. Comme la liberté est inaliénable, il faut, pour respecter le droit, qu'il y ait au profit de l'individu un nantissement effectif de biens. D'où la nécessité de diffuser de plus en plus la répartition de la propriété. La justice est un rapport rationnel entre la propriété et la personnalité. La liberté, ce n'est pas quelque chose d'individuel seulement, c'est principalement quelque chose de social. Mettons-nous en garde contre cette idée que la liberté ait une limite : c'est impossible attendu que tout ce qui dérive d'elle est valable. N'opposons pas l'une à l'autre ces deux idées de liberté et de collectivité : elles s'identifient ; la collectivité doit réaliser la liberté. C'est chose essentiellement différente, c'est le libre arbitre individuel qui a une limite, et cette limite est imposée par la liberté humaine en général, par la liberté positive et substantielle de la collectivité. Une loi prohibitive revient à ceci qu'une partie de la liberté humaine considérée auparavant

(1) Andler, *Origines du socialisme d'Etat*, p. 20.

comme aliénable ne peut plus l'être, ni devenir propriété d'un tiers (62, 224, 280, 384).

Est-ce à dire que la collectivité ait tout pouvoir et que son action ne doive jamais rencontrer de limites : aucunement. Si la liberté est de droit social, elle est aussi qualité personnelle. C'est l'analyse psychologique du libre arbitre et de la liberté qui permet de fixer au profit de l'individu les bornes d'un domaine fermé à toute action de la volonté générale. Le libre arbitre individuel n'est qu'un vouloir éclairé manifestant au dehors les décisions prises par le sujet pensant ; c'est la pensée prenant conscience d'elle-même et traduisant par des actes matériels les résultats de son activité interne. Le libre arbitre n'est que le pouvoir de choisir entre le but désiré et les motifs proposés ; notre décision est la conséquence d'une opposition psychologique, entre la chose voulue et imaginée, d'une part, et le sujet pensant, ou encore d'autres choses dont on ne veut point, de l'autre. C'est donc ce débat intime que le législateur ne saurait jamais intervenir. Voilà ce qui constitue vraiment la matière d'un droit individuel absolu et intangible. Quelle que soit la puissance du législateur, jamais elle ne saurait faire qu'un individu ait voulu autre chose que ce qu'il a réellement voulu (69), se soit décidé par d'autres motifs que ceux auxquels il a songé. Donc, et Lassalle cite Hegel (11), une loi ne peut jamais changer la nature intime des actes passés par les individus. Donc, la justice sera respectée si on ne frappe pas les vouloirs individuels sans les avoir prévenus, car les dispositions de la loi comptent parmi les plus puissants des motifs qui nous déterminent à agir ou à nous abstenir. Le criminel est considéré comme libre, donc comme punissable, parce qu'il savait la peine dont il était menacé. Mais si la prohibition n'intervient qu'après l'acte, on ne saurait appliquer les sanctions qu'elle prévoit : les individus ne pouvaient pas prévoir alors toutes les conséquences de

leur acte. Ils auraient peut-être agi différemment s'ils avaient pu connaître la peine dont ils étaient menacés (69). Cela serait l'injustice absolue, la négation de tout droit (70).

Par conséquent, la conciliation entre ces deux propositions qui semblent contradictoires — liberté individuelle absolue ; application immédiate des lois prohibitive — devient facile. L'individu ne peut s'assurer par un contrat bilatéral ou un acte unilatéral des droits à lui-même ou à d'autres personnes que si les lois existantes le permettent, dans la mesure où elles le permettent et pour la durée où elles le permettent. Cela, il le sait à l'avance, c'est la nécessité même du droit. La pensée doit ajouter à tout acte, dès l'instant où il est formé, cette clause tacite que le droit stipulé par l'individu pour lui-même ou pour d'autres personnes ne sera valable qu'aussi longtemps que la législation considèrera un semblable droit comme admissible. Survienne une prohibition : il n'y a aucune violation du libre arbitre. Le droit ayant sa source dans la conscience collective, il y a impossibilité pour l'individu de renoncer à participer à cette substance unique du droit. L'intention de se maintenir à l'écart de la conscience juridique publique dans l'isolement d'un moi gravitant autour de lui-même est en contradiction absolue avec l'idée même de droit. Ce serait dans un même acte, d'une part reconnaître la communauté avec la conscience juridique, puisque le droit en vigueur tire sa force de cette conformité avec la pensée commune, et d'autre part, s'éloigner et se séparer de cette substance collective par la volonté de conserver un droit pour une époque où l'esprit public ne le considérerait plus comme licite. Acquérir un droit, c'est de la part de l'individu, poser la conscience publique comme valable et obligatoire. Un individu ne peut jamais vouloir se soustraire à l'action de la conscience juridique générale. L'individu ne peut vouloir s'instituer son propre législateur, et Las-

salle répète à son tour : « Il n'y a pas de droit contre le droit ». Nous pouvons donc constater combien peu fondées sont les clameurs intéressées et étourdissantes que poussent à toutes les époques les ayants-droit lorsque l'esprit public en arrive à exclure désormais la persistance d'un droit antérieur comme le servage, le vasselage et les droits féodaux (211-216).

Et c'est pourquoi aussi il ne saurait être question d'un dédommagement quelconque en faveur des individus atteints. Lorsqu'on abolit des institutions se rapportant à un état de choses juridique constant, Savigny (1) aurait voulu accorder une indemnité véritable et complète à l'intéressé. Les victimes des transformations en cours auraient ainsi une sorte de recours en garantie contre la société qui s'était, pour ainsi dire, portée fort du maintien des droits que l'on supprime, puisque les situations privées s'étaient développées, organisées à l'abri de la protection sociale. Personne n'a droit au maintien perpétuel des situations actuelles. Mais toute fin politique et économique se trouve pleinement atteinte par un rachat qui évite l'enrichissement d'une partie au détriment de l'autre. — Grosse erreur, répond Lassalle : l'indemnité manque de base d'évaluation et de fondement juridique. Le droit ne pouvait être prévu que pour le temps où sa validité serait reconnue par la volonté commune : la condition résolutoire vient-elle à se produire, tout est dit : ni logiquement, ni juridiquement, il n'est possible d'accorder une compensation quelconque (240-242). Cette prétention à un dédommagement signifie que le droit public est en réalité la propriété d'une classe possédante, à laquelle l'Etat doit acheter les droits nécessaires à son développement. C'est faire payer à la collectivité la rançon des progrès qu'elle réalise, chose proprement incompréhensible (264). Ce serait perpétuer les injustices

(1) Savigny, *Traité de droit romain*, traduction Guénoux, p. 526 et s., t.VIII.

que l'on veut abolir en les faisant passer de leur forme actuelle (propriété des esclaves, acquisition de la liberté d'autrui) à la forme argent par le paiement d'indemnités. De momentané qu'il est, le privilège deviendrait définitif et perpétuel (264). Conclusions de tout ceci : légitimité des lois suppressives ; droit absolu de refuser toute indemnité.

III

Mais, il faut bien prendre garde de ne pas exagérer la portée de la loi et ne pas faire produire aux diverses manifestations de la conscience collective plus d'effets qu'elles n'en comportent en réalité : il faudrait éviter de condamner comme autant d'erreurs juridiques et de fautes politiques, les lois prohibitives qui prévoient pourtant une indemnité en faveur des particuliers (20). Il importe de se rendre un compte exact de ce qui est aboli et de ce qui ne l'est pas. Certaines lois, bien que susceptibles d'une application immédiate, doivent ordonner logiquement l'allocation de réparations en faveur des particuliers. Et Lassalle va entreprendre de montrer que les dédommagements accordés par des lois qui abolirent la féodalité en 1789 n'ont pas le caractère juridique d'une indemnité. Il y a seulement transformation dans l'objet de la propriété, novation de situation juridique : vous étiez créancier d'une dette en nature, vous serez créancier d'une dette en argent, et l'on vous en versera immédiatement le capital (241 et suiv.). Ici, d'ailleurs les idées de Lassalle deviennent parfois singulièrement confuses (par exemple, p. 269-272).

Dans toute relation juridique, dans toute situation acquise, il faut distinguer deux choses (242 et suiv.) : l'acte juridique qui l'a fondée et l'a fait naître, obligation d'origine légale ou contractuelle ; vente ou donation. C'est ce que Lassalle appelle le titre du droit. Il faut distinguer ensuite l'objet auquel cette rela-

tion s'applique : prestations en nature, sommes d'argent, services personnels. Les lois prohibitives peuvent être de trois catégories : les unes décident que telle chose ne pourra plus être l'objet d'un droit : l'homme ne pourra plus être acheté, vendu, ne pourra plus être la propriété d'autrui. Les autres s'attaquent à certains actes, font disparaître tout caractère juridique aux obligations dont ils pouvaient être la source : la naissance ne suffira plus pour conférer la noblesse ; le rang social ne motivera plus une exemption d'impôts ; le seigneur, en tant que seigneur, n'aura plus le droit de percevoir certaines redevances sur les habitants de la seigneurie. Certaines lois enfin se bornent à apporter des modifications superficielles qui ne touchent pas à la substance même du droit ou de l'acte, mais affectent seulement les modalités qu'ils pouvaient revêtir : la validité de la vente ne sera plus subordonnée à l'accomplissement de certaines formes solennelles ; des prestations jusqu'alors fournies en nature devront l'être en espèce.

Lassalle refuse toute indemnité dans les deux premiers cas, et reconnaît au contraire la nécessité du rachat dans la dernière hypothèse. Les lois de la première catégorie apportent pour toujours, et à l'égard de tout le monde, les mêmes limitations au nombre et à l'étendue des droits reconnus ou des choses dans le commerce ; ce sont des lois générales. Elles ne laissent rien subsister, ni dans le présent, ni dans le futur : sur quoi fonder les prétentions des intéressés ? l'indemnité manque de fondement. Il n'y a plus de droit du tout. Mais si l'on se borne à interdire certaines modalités d'un droit, c'est une simple transformation qui se produit. Il s'agit seulement de faire passer un droit d'une de ses formes prohibées aujourd'hui à la forme reconnue licite. Cette transition prend la forme d'un dédommagement pécuniaire, elle en pourrait prendre d'au-

tres (1). On s'imagine être en présence d'une indemnité pour préjudice injustement causé. Il n'en est rien. Ce changement, qui apparaît sous l'aspect d'un versement en argent, est logique du moment que la conscience collective ne prohibe pas le droit lui-même, ne supprime pas les effets découlant du titre juridique mais seulement quelques-uns des aspects variés qu'ils pouvaient revêtir dans la pratique. Autant il serait incompréhensible, antijuridique, d'accorder une indemnité à propos des lois de la première catégorie, autant cela devient naturel dans les autres hypothèses : dédommager n'est alors qu'interpréter correctement la volonté commune. Et Lassalle va montrer quelques applications pratiques de son critérium et de cette distinction par quelques exemples concrets, tous empruntés à la législation de l'époque révolutionnaire.

La Révolution n'admettait pas que l'homme pût être un objet de propriété : l'esclavage et le servage paraissaient alors incompatibles avec la dignité et la liberté humaine. D'autre part, on trouvait inique que la seigneurie, c'est-à-dire le pouvoir de commander, de lever des impôts... autorisât certaines personnes à exiger des redevances, des services de certaines autres qui se trouvaient sous leur domination. Tous les droits qui avaient pour objet la propriété de l'homme ou qui étaient fondés sur le pur droit personnel devaient donc disparaître purement et simplement : l'indemnisation aurait consolidé et perpétué une situation dont la conscience publique exigeait la disparition absolue. Appliquons ces idées au servage : aucun droit ne peut s'appuyer sur ce motif : la souveraineté personnelle sur les hommes, ni subsister sous quelque forme que ce fût : donc, pas de rachat. — Mais le serf avait pu être acheté, payé à deniers comptants dans sa personne ou dans celle de ses ancêtres ! il

(1) Voir l'exemple donnée par Lassalle, p. 248 en note.

n'importe. L'achat en lui-même est un acte qui demeure licite ; mais il ne peut plus donner aucun droit sur un objet qui serait l'homme. Par le rachat, une somme d'argent aurait remplacé le serf et aurait consolidé l'iniquité (258).

Par ailleurs, la conscience publique reconnaissait parfaitement la validité des conventions par lesquelles un tenancier s'engage à fournir certaines prestations comme prix d'une concession de terre. Il semblait toutefois nuisible et dangereux, au point de vue général, que ces stipulations fussent perpétuelles. On voulait empêcher que les charges qui en résultaient continuassent à grever *in æternum* les propriétés. C'était la nature irrachetable du droit que l'on voulait prohiber. Le droit de rachat s'en suivait de lui-même : il paraît un dédommagement et n'est, en réalité, que le maintien naturel d'une chose encore licite. Ce qu'on visait, ce n'était pas la substance du droit, mais seulement une manière déterminée d'y satisfaire. Si la suppression pure et simple avait eu lieu, les seigneurs auraient pu protester avec raison : il y aurait eu violation du libre arbitre ; si cette forme avait été interdite au moment de la stipulation du droit, les seigneurs en auraient choisi une autre valable à présent (246).

Nous donnerons donc, et pour les mêmes motifs, une indemnité lorsque l'utilité publique exige l'expropriation d'un particulier, parce qu'il s'agit d'un acte isolé qui laisse intact le droit lui-même de propriété (242). Mais une loi qui déclare inadmissible désormais toute propriété du capital et de la terre n'aurait naturellement aucun dédommagement à offrir.

IV

Distinction logique et rationnelle, conclut Lassalle, établie tout entière sur l'idée même de droit. Les deux principes, aussi bien celui qui détermine quelles lois motivent le rachat et quelles

lois au contraire n'y donnent pas lieu, peuvent être réduits à une idée juridique commune : la non violation du libre arbitre individuel ; et c'est seulement là où il y a unité qu'il y a théorie scientifique et vérité ; Lassalle revient souvent sur l'infailibilité de ce critérium logique de la valeur d'un système (32, 65, 96, 97 et t. II, 584).

Théorie simple enfin qui ne fait aucunement intervenir, dans le but de sauvegarder les droits acquis, on ne sait quels motifs de convenance, quelles raisons tirées de la nécessité historique, du désir de maintenir la stabilité des fortunes ou de la société : qui ne fait aucunement intervenir le salut public et d'arbitraires distinctions entre le droit public et privé (31, 32, 225, 231, 373).

Théorie féconde aussi : elle facilite singulièrement le progrès social que pourrait entraver la nécessité d'accorder des indemnités trop considérables (par analogie 50-51, 63, 472 et suiv.). Elle a même une portée insoupçonnée. Une disposition exprimée implicitement dans la loi qui n'apparaît peut-être aux individus que par une manifestation ultérieure de la législation, doit faire sentir son effet à dater du jour où elle existait uniquement en soi. Lassalle érige l'esprit public en véritable législateur. L'unanimité morale a-t-elle condamné une situation ? Les droits visés doivent disparaître dès cet instant : la loi positive pourra n'intervenir que longtemps après : ses dispositions atteindront néanmoins tous les actes remontant à l'époque où l'esprit public affirmait déjà la nécessité d'une suppression trop tardivement consacrée par un texte. Lassalle demande seulement à la conscience collective de se révéler au dehors par un acte effectif, tel que la prise de la Bastille en 1789. De vagues aspirations ne suffisent pas : elles doivent prendre corps. Et il approuve avec enthousiasme la loi du 17 nivôse an II, déclarant que toutes les successions ouvertes depuis le 14 juillet 1789, d'après le principe

de l'égalité, qui n'était pourtant proclamé que quatre ans plus tard, seraient soumises aux règles en dérivant et que les successions qui s'étaient réglées d'après la législation ancienne seraient rouvertes et les partages annulés. Lassalle se livre ainsi à une véritable débauche de dialectique et d'abstraction qui n'a pour elle que l'excuse de la logique et du paradoxe.

Je n'insisterai pas si des idées analogues n'avaient été produites devant le parlement au cours des débats relatifs à l'interdiction de l'emploi de la céruse (1).

Dans la pensée de certaines personnes, il était inutile d'accorder une indemnité en argent aux cérusiers ; il fallait leur donner un dédommagement sous forme de délai, délai calculé sur la durée de la période d'amortissement des capitaux fixes, engagés dans une entreprise. La question se posait alors de savoir quel en serait le point de départ : la date de promulgation de la loi ? Pas du tout : l'année 1902, voire même 1900 pour quelques orateurs, c'est-à-dire, la date du premier projet déposé sur la tribune du parlement. Mais alors, pourquoi ne pas remonter jusqu'à l'époque de la publication du rapport dans lequel Guyton de Morveau dénonçait pour la première fois les méfaits de la céruse ? Parce que, répondait-on, quand on est prévenu depuis 150 ans, on n'est pas prévenu du tout. On ne peut se contenter de quelques polémiques de presse, d'une protestation solitaire. On veut, comme Lassalle, un acte positif qui fasse bien sentir aux fabricants qu'il ne s'agit plus de propositions inconsistantes, de menaces plus ou moins vagues, mais bien d'un avertissement sérieux qui doit secouer leur quiétude ; la question de

(1) Viviani, Ch. des députés, 2 juillet 1907, *Officiel*, p. 1630 ; Millerand, *Association pour la protection légale des travailleurs*, Céruse, p. 47. Voir aussi les discussions qui ont précédé le vote de l'interdiction de l'absinthe dans le canton de Vaud, *Bulletin du grand Conseil*, session ordinaire, p. 141, M. Cossy.

la céruse, par exemple, a été posée devant des corps officiels, tels que le Conseil d'Etat, le Comité des arts consultatifs, depuis longtemps : huit années se sont écoulées depuis l'époque où le gouvernement saisissait les Chambres d'un projet d'interdiction. Les cérusiers n'ont pas compris : tant pis pour eux, ils n'ont pas à se plaindre. — Inutile de s'arrêter sur une conception vraiment extraordinaire des lois et de leur application !

V

Ce n'est point le lieu, dans cette étude, de discuter les idées générales avec lesquelles Lassalle a étayé l'édifice dialectique, massif et solidement charpenté, dont j'ai essayé de reproduire les grandes lignes. Je me bornerai à quelques remarques sur la manière dont Lassalle prétend justifier la suppression sans indemnité, transformant ainsi, suivant la spirituelle boutade de Lange, la théorie des droits acquis en pratique des droits soustraits (1).

Lassalle s'attarde longuement à légitimer le principe de l'application immédiate des nouvelles lois à toutes les situations existantes : les prétendus droits acquis doivent capituler devant les exigences de la conscience collective. Et Lassalle de conclure aussitôt après avoir établi cette première proposition : donc, les individus atteints n'ont droit à aucune indemnité. Cette déduction est d'une logique discutable : Lassalle ne prouve aucunement une conclusion qui ne paraît pas contenue dans les prémisses. Il est très admissible de soutenir que les particuliers n'ont aucun droit à prétendre conserver indéfiniment le bénéfice de leur situation actuelle, le maintien des relations juridiques établies. Reste le point de savoir dans quelles conditions doit s'opérer cette transformation ? La loi en elle-même est parfaite-

(1) Cité par M. Seillière, *Etudes sur Lassalle*, ch. XI, p. 140.

ment légitime. On explique pourquoi il faut procéder à la suppression, mais cela ne nous dit pas comment il faut y procéder. Lassalle déclare ne pas vouloir consolider l'injustice : mais c'est une pétition de principes ; cette consolidation n'est inadmissible que si les particuliers n'ont aucun droit à l'indemnité. De ce que la loi peut imposer le sacrifice des propriétés sans le consentement des intéressés, il n'en résulte pas nécessairement qu'elle doit le faire sans indemnité.

Admettons, d'ailleurs, le point de départ proposé : la distinction établie entre les diverses catégories de lois prohibitives paraît assez artificielle. Lassalle refuse de perpétuer l'iniquité par le paiement d'un dédommagement lorsqu'il s'agit de lois qui suppriment la substance même d'un droit : mais fait-on autre chose, lorsqu'il s'agit d'une modification de pure forme ? S'il est vrai qu'il doit y avoir transformation du mode prohibé au mode licite, on ne peut conclure qu'une chose : les droits irrachetables deviennent temporaires ; lorsqu'arrivera le terme maximum des conventions particulières, les redevances cesseront d'être payées. Racheter, c'est consolider ce caractère de perpétuité dont on désire la suppression. Lassalle invoque la nécessité de ne pas violer le libre arbitre : si j'avais su dès l'origine qu'une loi dût un jour limiter la durée des stipulations privées, j'aurais agi autrement que je l'ai fait. Mais le seigneur féodal auquel on interdit désormais d'exiger les corvées qui dérivèrent de son droit de souverain ne pourrait-il pas faire le même raisonnement ? Et d'ailleurs, du moment que notre liberté, nos facultés existent que dans la seule mesure où leur exercice demeure compatible avec la volonté commune, à quoi bon distinguer les lois générales des lois formelles ? Dans un cas comme dans l'autre, mon droit n'existe plus, il doit disparaître, et dès lors aucun motif juridique ne peut appuyer une demande quelconque en dommages-intérêts. La distinction proposée par Lassalle semble manquer

de logique et manifester chez lui le désir de réconcilier avant tout le principe du droit positif avec les idées de la Révolution (1).

§ 2

On peut rapprocher de Lassalle certains auteurs qui ont également cru trouver dans l'analyse juridique des caractères de l'acte législatif la justification de l'irresponsabilité de l'Etat et le fondement du principe de la suppression sans indemnité. Non pas d'ailleurs qu'ils faillent voir dans ces théories l'œuvre de disciples de Lassalle, dont le nom ne sera pas même prononcé. Les idées développées se rattachent plutôt aux conceptions développées par M. Duguit dans son étude sur l'Etat (2). Des divergences essentielles dans les principes directeurs, laissent néanmoins subsister entre ces systèmes et celui de Lassalle certaines analogies dans la méthode employée, dans la manière d'envisager le problème et dans la manière de conduire le raisonnement, voire même dans la terminologie adoptée.

I

Nous ne retrouvons à aucun degré dans ces doctrines la croyance à cette conscience collective continuellement invoquée par Lassalle : c'est aux yeux de M. Duguit pure invention et pure fiction (1, 3, 22, 92) (3). L'observation découvre uniquement des individus, des consciences individuelles qui restent telles quand bien même elles sont poussées par les mêmes aspirations et veulent un but commun (22 et suivantes). L'observation révèle en outre que les hommes ont des besoins identiques qu'ils ne peuvent satisfaire que par la réunion de leurs efforts ; qu'ils ont

(1) F. Sellières, *Etudes sur Ferdinand Lassalle*, p. 145.

(2) Duguit. *L'Etat, le droit objectif et la loi positive*.

(3) Les chiffres renvoient au t. I de l'ouvrage de M. Duguit.

aussi des aptitudes diverses et des besoins différents qu'ils ne peuvent satisfaire que par un échange de service. Il en résulte que la solidarité — solidarité par similitude, solidarité par dissemblances — forme la grande loi de la vie. En soi, elle n'est qu'un fait, mais elle sert indirectement à fonder la règle de conduite qui doit diriger nos actes. L'homme prend conscience de la solidarité qui l'unit aux autres hommes : tout acte sera légitime quand il servira à atteindre un but de solidarité sociale. Les exigences de cette solidarité constituent ce que M. Duguit appelle la règle objective. Par le fait seul de leur existence, les individus n'ont aucun droit (5, 26 et suivantes) ; mais, par le fait même de cette solidarité dont nous sommes simultanément les bénéficiaires et les artisans, par le fait même que tout individu est soumis à la règle de droit qui s'en dégage, l'homme est dans la possibilité de désirer une certaine chose et aura le pouvoir de réaliser ses désirs et d'obtenir l'objet voulu, si cet objet n'est pas en contradiction avec les nécessités de la solidarité. Pour qu'une situation juridique puisse être créée, il faut donc une manifestation de la volonté individuelle, déterminée par la règle de droit : on donne le nom d'acte juridique à cette manifestation de volonté déterminée par la règle de droit, et celui de situation juridique subjective au résultat atteint par l'individu. Les droits de l'homme ne sont pas qualités inhérentes à l'individu considéré comme sujet de droit : les droits et les devoirs qu'ils possèdent ou qui lui incombent trouvent tous leur origine et leur fondement dans la règle objective, et ne se rattachent aucunement au caractère propre du sujet. Il en résulte qu'il n'y a aucune opposition entre l'individuel et le collectif, qu'il ne peut pas y en avoir (9, 12, 139 et suiv.), idée que nous avons déjà rencontrée chez Lassalle.

La règle de droit, immuable dans son principe et dans son fondement, ne saurait être ni identique ni permanente dans ses applications qui varient suivant les lieux et les époques (98 et suiv.,

150 et suiv.). Les pouvoirs et les devoirs juridiques des hommes ne sont donc pas absolument les mêmes pour tous les temps et pour tous les pays, comme en étaient persuadés les philosophes du XVIII^e siècle. Ils sont au contraire essentiellement changeants. C'est au législateur qu'il appartient, non pas de créer le droit, mais de constater les modifications réclamées par la loi de solidarité. Il peut et il doit alors retoucher l'étendue et la portée de nos pouvoirs. L'individu ne peut se plaindre quand il en résulte pour lui une diminution correspondante de pouvoirs juridiques, et même un certain préjudice. Ceux qui bénéficieraient de ces pouvoirs tels que les organisait la législation antérieure n'ont rien à dire : on ne leur enlève point, on ne restreint point de prétendus droits subjectifs qui auraient été leur chose. On se borne à mettre d'accord la législation positive avec la règle objective, et personne n'est fondé à venir se plaindre ni à protester.

II

Etant donné ces prémisses, quelle conception faut-il se faire de ce que l'on appelle le droit de propriété ? (205 et suiv.) Nous trouvons d'abord un fait économique : l'affectation exclusive d'une certaine chose à une volonté individuelle. Lorsque un acte d'affectation est intervenu, le propriétaire a le pouvoir et le vouloir d'obtenir, au besoin par la force, le respect de cette situation juridique subjective qu'il s'est acquise par un acte de volonté. Mais du jour où cette affectation exclusive ne sera plus conforme à la solidarité, du même coup disparaîtront, et le pouvoir objectif d'affecter une richesse à des volontés individuelles, et le pouvoir objectif de vouloir ce qui est nécessaire pour assurer le maintien de cette situation. Le droit est modifié à l'égard de tout le monde. La circonstance que certains individus ont profité plus que d'autres d'un certain état de droit ne justifie aucunement les

réclamations de ceux dont la propriété va être diminuée. Le droit est aussi bien modifié à l'égard des non propriétaires, ils le subiront du jour où ils seront amenés à user des facultés admises par le droit objectif (1). La propriété n'est pas un droit subjectif. Elle implique un ensemble de devoirs juridiquement possibles : personne n'a le droit de faire supporter à la collectivité la réparation d'une atteinte à de prétendus droits qui n'existent pas, pas plus que l'industriel ruiné par l'invention d'un concurrent n'est en droit de lui réclamer une indemnité.

III

D'ailleurs, la nature même de l'acte législatif, indépendamment de toute autre considération suffit à établir l'impossibilité juridique d'admettre le droit à l'indemnité. Pratiquement, la loi peut n'être aucunement conforme à la règle de droit (2). L'analyse des caractères intrinsèques de l'acte législatif permet de constater que les réclamations individuelles manqueraient encore de fondement juridique.

Une loi, c'est en effet une mesure générale et impersonnelle (3). Elle ne s'adresse pas à telles et telles personnes individualisées, mais à des catégories. Elle vise le plus souvent les choses et n'atteint les personnes qu'à raison de leurs rapports avec les choses. L'acte général n'épuise pas sa force par son application aux situations particulières ; ses effets continuent à se faire sentir tant qu'une nouvelle disposition ne vient pas abroger la précédente :

(1) M. Barthélemy, *Responsabilité de l'Etat à raison du préjudice causé par une réforme législative*, *Revue de droit public*, 1907, n° 1, p. 92 et s.

(2) Duguit, *Manuel de droit constitut.*, p. 1113 ; M. de Lamarzelle, 2^e délibération sur la réglementation des vins de raisins secs, Sénat, 15 février 1897, *Officiel*, p. 177 et s.

(3) Duguit, *Manuel*, p. 153, n° 35 ; Moreau, *Le règlement administratif*, p. 3 et s. ; Barthélemy, *loc. et op. cit.* ; Jèze, *Principes généraux du droit administratif*, p. 100 ; *Revue de droit public*, 1907, p. 475, Analyse de la jurisprudence.

c'est pour cela qu'il est impossible d'établir aucune précision quant au nombre des situations et des personnes qu'une loi est appelée à régir. La généralité de la règle n'est d'ailleurs pas l'universalité absolue : en réalité, elle pourra ne s'appliquer qu'à un petit nombre de personnes. En droit, cette circonstance est indifférente du moment qu'il a été statué sur une situation dans laquelle des individus quelconques peuvent se trouver à un moment donné. Bien souvent, l'application d'une loi sera restreinte en fait, quand au territoire et quant à la population. La généralité n'en n'existe pas moins et consiste dans la possibilité pour chacun de se trouver dans la situation prévue. La loi est en somme impersonnelle plutôt que générale. Elle est et demeure règle générale si elle concerne des groupes et non des individualités. La règle est au contraire spéciale si elle vise telles et telles personnes nommément désignées, telle situation déterminée à part des autres personnes et des situations semblables. La loi est une mesure abstraite par laquelle l'Etat n'entre pas en relation avec les individus ; il les ignore, il ne cause par là aucun préjudice à un individu déterminé, parce qu'il ne vise aucun individu déterminé (1). Le législateur se meut dans un domaine où il ne rencontre devant lui, et par suite ne peut léser, aucun droit individuel (2). Juridiquement, une demande d'indemnité ne se justifie pas. Il ne peut être question que de secours alloués à des situations reconnues intéressantes. Par conséquent, quand bien même la loi violerait le droit objectif, ce qui n'est aucunement impossible, le caractère de généralité et d'impersonnalité que présente l'acte législatif s'opposerait encore à admettre le droit des particuliers atteints à se faire indemniser (3).

(1) Duguit, *Manuel*, 1113, p. 667.

(2) Jèze, *Revue de droit public*, 1907, p. 452, Notes de jurisprudence.

(3) Les deux parties de la démonstration n'apparaissent pas avec la même netteté chez les auteurs que j'ai cités. L'analyse de leurs idées telle que je la

IV

La théorie rappelle celle de Lassalle. Mais elle paraît plus complète. On ne donne pas le même fondement au droit ; les points de départ sont différents, mais les conclusions sont les mêmes : l'individu n'a aucun droit par lui-même. Il peut seulement s'assurer le bénéfice d'une situation juridique subjective par un acte de volonté. Il n'a donc droit à aucun dédommagement à raison des modifications de l'esprit public pour Lassalle, des transformations de la règle de droit pour M. Duguit. Mais tandis que Lassalle passait directement de cette idée : peut-on porter atteinte à des situations acquises ? à cette autre : peut-on le faire sans dédommagement ; tandis qu'il ne voyait dans la seconde qu'un corollaire de la première, ce qui n'est pas, M. Duguit apporte une démonstration distincte pour établir chacune de ces deux propositions. Quoi qu'il en soit, on aboutit par des voies différentes à nier l'existence de toute obligation de réparer à la charge de l'Etat quand le dommage causé est le résultat d'une mesure générale : ici, on se sépare à nouveau. Pour M. Duguit, loi générale, c'est celle qui a une puissance indéterminée quant aux personnes, et illimitée quant à la durée. Pour Lassalle, c'est celle qui abolit la teneur même d'un droit. D'un côté, on considère surtout la gravité du changement apporté au régime légal en vigueur : Lassalle, en effet, analyse le contenu de l'acte juridique. De l'autre, on s'attache à la puissance d'action de la loi, à sa qualité de disposition abstraite : théorie moins favorable aux intérêts particuliers et d'après laquelle le rachat de droits jusqu'alors perpétuels et rendus temporaires ne s'impose nulle-

présente n'en est pourtant pas, ce me semble, une déformation. Il m'a paru qu'il convenait de bien distinguer des arguments qui se rattachent à deux ordres d'idées différents, bien qu'ils soient parfois confondus et présentés simultanément.

ment dès lors que cette transformation résulte d'une mesure générale. Lassalle refusait l'indemnité dans la seule hypothèse d'une suppression totale du droit de propriété, considéré en lui-même ou dans l'un de ses objets. M. Duguit la refuserait en outre lorsque l'atteinte générale s'analyse en une simple restriction apportée au droit de propriété.

Les arguments invoqués par ceux qui appuient leur négation du droit des propriétaires atteints sur les caractères, sur la nature juridique de la loi ne paraissent pas également démonstratifs : la généralité, l'impersonnalité attribuées à la loi donnent l'explication philosophique en quelque sorte de l'impossibilité pour les tribunaux d'accueillir favorablement les réclamations des particuliers lorsque la loi est muette sur la question des indemnités (1). Peut-être même pourrait-on discuter sur le point de savoir si l'établissement d'un monopole, l'interdiction d'une industrie ne constituent pas en de certaines circonstances des actes administratifs à forme législative plutôt que des actes législatifs proprement dits. Quoi qu'il en soit, je ne vois pas pourquoi reconnaître à la charge de l'Etat l'obligation de dédommager, constituerait une sorte d'hérésie juridique. On affirme que la loi n'entrant pas en relation avec les particuliers, ne peut leur causer aucun préjudice : les faits démontrent assez la fausseté d'une proposition vraiment trop abstraite (2). D'ailleurs par cela même qu'elle est indéterminée, la règle générale pour produire ses effets a besoin d'une adaptation à chacun des cas particuliers qu'elle concerne (3). Cette adaptation le plus souvent est automatique, et résulte de l'obéissance spontanée et silencieuse des individus. Si cette soumission volontaire ne se produit pas, si

(1) Jèze, *Principes généraux du droit administratif*, p. 100. *Revue de droit public*, 1907, p. 452.

(2) Barthélemy, article cité, *in fine, supra*, p. 445, n. 1.

(3) Moreau, *op. cit.*, p. 5.

cette application rencontre quelque obstacle par suite de difficultés imprévues ou de la mauvaise volonté des intéressés, certains actes nouveaux, d'ordre exécutif ou judiciaire, deviennent nécessaires. On peut dire que le vote même de la loi ne peut créer aucune relation de droit entre le législateur et les particuliers : mais il y a quelque exagération à soutenir que la loi ne se trouve jamais, à aucun moment, en face de situations individuelles : il en est autrement, et c'est alors qu'apparaît la question d'indemnités. La nature juridique de l'acte législatif ne semble nullement incompatible avec le principe de l'indemnité. Il nous reste à examiner si « le droit objectif », pour employer les expressions de M. Duguit, exige la reconnaissance de cette obligation à la charge de l'Etat.

CHAPITRE VI

Essai de solution. — Principe et application.

Les propriétés individuelles, le risque de l'incidence législative, sa réciprocité et l'irresponsabilité de l'Etat. — Hypothèses particulières : nécessité d'accorder une indemnité. — La question d'équité. — Le refus d'indemnité et ses conséquences au point de vue social et économique. — Questions accessoires : l'autorisation administrative ; les délais. — Analyse générale des dispositions à insérer dans une loi d'indemnité.

I

Seules des institutions politiques et administratives solidement établies, une organisation économique assez avancée provoquent et entretiennent dans un pays une certaine stabilité, une atmosphère de sécurité qui permettent aux activités privées de fructifier, aux initiatives d'être fécondes, aux individus de poursuivre le complet épanouissement de leurs forces et de leurs talents. Nous trouvons tout naturel d'être appuyés, encadrés, engrenés dans une organisation politique que l'expérience économique et sociale de plusieurs générations a peu à peu hiérarchisée et disciplinée. Les avantages que nous retirons de notre participation à la vie organisée d'une nation ne nous sont point acquis sans quelques sacrifices de notre part : le fait même de vivre en société implique d'ailleurs la nécessité de subir le con-

tact d'individus qui nous déplaisent, de surveiller nos actes, de nous imposer toute une série de gênes et de contraintes : c'est un régime de renoncement perpétuel et réciproque sur soi-même, un régime de concessions mutuelles. La condensation progressive des sociétés ; l'adoption de principes égalitaires en matière politique ; la différenciation croissante des situations économiques et sociales, le développement des relations commerciales, la diffusion du bien-être, surexcitent les forces individuelles, facilitent l'ascension des classes inférieures, multiplient les occasions de rapports entre les hommes, poussent vers une spécialisation croissante des tâches et des fonctions, augmentent le nombre et l'étendue des sacrifices imposés aux particuliers dans leurs personnes et dans leurs biens. La réflexion aurait d'ailleurs raison d'un premier mouvement d'impatience, assez naturel, lorsque nous rencontrons devant nous la présence de la collectivité, dont la volonté tatillonne s'interpose constamment entre nos désirs et le choix des moyens propres à les réaliser : à mettre en parallèle les avantages attachés au fait de vivre sous la protection des lois, dans un Etat solidement hiérarchisé, pourvu d'un outillage économique développé... et l'existence de contraintes, de sacrifices qui s'imposent par la force même des choses, on se rend compte aisément que, s'il y avait marché de dupes, l'individu n'en serait pas toujours la victime. Nous savons en outre que, sous ce point de vue, il y a *réciprocité* entre tous les membres de la société. Ce qui peut nous consoler, ce qui justifie la nécessité où nous sommes de renoncer plus ou moins complètement à notre indépendance, c'est que les assujettissements auxquels nous devons nous plier sont compensés par les assujettissements auxquels sont soumis ou peuvent être soumis tous nos concitoyens, toutes les autres propriétés, lorsque l'exige l'intérêt général. Ces servitudes, réelles et personnelles, inhérentes à l'existence même de la nation, étant d'intérêt général, se

légitiment par leur caractère de réciprocité ; elles donnent à ceux qui les subissent une compensation suffisante dans la protection qu'elles leur assurent et dont elles sont l'indispensable condition.

Les plaintes deviennent plus vives, les réglementations paraissent insupportables lorsque la loi porte atteinte à quelque propriété par delà notre liberté : nous réclamons une indemnité qui paraît une compensation à peine suffisante de la violation du plus sacré des droits. Ici, quelques précisions sont nécessaires. Sans aucun doute, le droit de propriété est antérieur à la loi ; l'autorité législative se borne à sanctionner ce droit ; elle le fait vivre. Dans ce sens restreint seulement, il est vrai de dire que le citoyen possède en vertu des lois civiles, car elles garantissent la propriété, après en avoir reconnu et précisé le principe, et si elles venaient à disparaître, les particuliers n'auraient plus une sécurité suffisante dans leur jouissance. Or, ces institutions, excellentes, nécessaires en elles-mêmes peuvent devenir l'occasion ou la cause de certains abus. Quelles que puissent être la légitimité et l'utilité de la propriété individuelle, certaines des formes qu'elle revêt peuvent devenir nuisibles. On est bien obligé d'admettre la nécessité de restrictions inspirées par le souci de l'intérêt général. C'est alors qu'il faut appliquer la vieille maxime *Res perit domino*. Il y a là un risque, le risque de l'intérêt général pourrait-on dire, qui menace toutes les propriétés, analogue aux risques de grêle et d'inondation auxquels sont exposés tous les biens-fonds. En soi, sous réserve de précisions et de distinctions à apporter, cette atteinte aux propriétés particulières ne paraît pas motiver une indemnité.

Sans doute, à chaque changement de législation, à chaque moment de l'histoire, les préjudices causés ne sont pas identiques pour tout le monde ; certaines personnes seront spéciale-

ment frappées parce qu'elles se trouvent dans telles ou telles situations déterminées qu'il s'agit de modifier ou de faire disparaître. Mais tout le monde est exposé à se trouver un jour ou l'autre dans le même cas : aujourd'hui propriétaires d'esclaves, hier fabricants de sucre ; tantôt titulaires de certaines charges, tantôt fabricants de saccharine ; demain tenanciers des bureaux de placement. Il ne s'agit pas de mesures d'exceptions, dirigées contre Pierre ou Paul dans le but de les mettre dans une situation défavorable : très certainement, il faudra examiner si, dans certaines hypothèses, à raison des caractères particuliers qu'elle peut présenter, l'atteinte aux propriétés ne devra pas être accompagnée d'une indemnité. Mais l'obligation reconnue à la charge de l'Etat découlera des circonstances particulières qui accompagnent l'interdiction et la prohibition, non pas du fait même de la suppression ou de la privation de propriété.

D'ailleurs, combien d'industries, de commerces, qui doivent leur existence et leur prospérité aux mesures de faveur prises à leur égard, lorsque l'utilité générale était intéressée à leur développement : les initiatives privées encouragées par ces dispositions exceptionnelles peuvent se donner libre carrière avec tranquillité : elles n'auront jamais aucun compte à rendre, aucun tribut à payer à raison de la protection qui leur est accordée. C'est tant mieux pour elles ; c'est pour vous une chance, que cette coïncidence de l'intérêt général avec le développement de votre industrie et de votre commerce. A l'inverse aussi, il peut arriver que l'existence de votre propriété menace les intérêts primordiaux du pays : c'est un risque. Chacun de nous peut être ainsi à l'honneur ou au danger : les circonstances, les événements décideront.

Il y a bien peu de lois qui ne se traduisent par un empiètement plus ou moins considérable sur les propriétés particulières, par une expropriation plus ou moins complète et plus ou moins dé-

guisée. N'est-ce par Bastiat, après les physiocrates, qui dénonçait l'établissement de droits de douane comme autant d'atteintes au droit de propriété ? Et l'impôt, qu'est-il, sinon « une portion retranchée de la propriété de chaque citoyen, » suivant les expressions du Comité de constitution : et la Constituante repoussait cette définition, où les particuliers, pensait-elle, auraient trouvé un prétexte à refuser le paiement de leurs contributions et une excuse à la fraude (1).

Notons d'ailleurs que les exemples d'interdictions radicales et absolues sont relativement rares. La plupart du temps, la question d'indemnités sera soulevée à l'occasion de lois qui entraînent une simple diminution de propriété. On est tenté de protester : pourquoi parler d'indemnités, du moment qu'il ne s'agit pas de l'interdiction absolue d'exercer telle profession, de la prohibition totale d'un produit, de la disparition complète d'une industrie. On est ainsi amené à établir une démarcation qui ne repose sur aucun fondement juridique : en droit, la gravité du dommage n'en change pas la nature : dès qu'il y a atteinte à une propriété, et dès qu'il y a un lien de causalité entre le préjudice causé et la loi votée, le problème de la responsabilité pécuniaire de l'Etat se pose et doit être discuté (2).

De même encore, il ne faut point admettre ou rejeter le principe de la responsabilité pécuniaire de l'Etat en distinguant suivant les procédés auxquels peut avoir recours le législateur pour arriver au but proposé : élévation d'impôts, réglementation rigoureuse rendant impossible l'exercice de la profession ; concurrence d'industries rivales suscitées par l'Etat et pourvues de tels avantages que la disparition des entreprises indépendantes

(1) *Moniteur*, discussion de l'article 22 du projet de déclaration, 26 août 1789. Voir les observations de M. Perrisse du Luc, député de Lyon, p. 192.

(2) Cpr. M. Ch. Roux, discussion relative aux vins de raisins secs, 31 octobre 1896, Chambre des députés, *Officiel*, p. 1328, col. gauche.

n'est qu'une affaire de temps. On oublie trop facilement qu'il s'agit de discuter une question très générale de responsabilité, dont un projet d'interdiction absolue révèle avec plus d'acuité l'importance, mais que soulève l'application d'un grand nombre de lois.

Toute disposition législative qui s'analyse en une lésion totale ou partielle des droits de certains propriétaires laisse entrevoir avec plus ou moins de netteté la même question de principe : elle se présente en des termes différents, les espèces particulières ne se ressemblent pas toujours, mais le problème juridique reste identique : une indemnité doit-elle venir compenser le préjudice causé ? Reconnaître à la charge de l'Etat l'obligation de réparer dans l'hypothèse d'une suppression totale, à raison du fait même de la suppression, c'est ouvrir au profit des particuliers un droit au dédommagement dans tous les autres cas : c'est ouvrir la perspective d'une responsabilité indéfinie, dont on aperçoit aucunement les limites et qui paraît contradictoire avec l'idée même de société. Sans doute, et c'est un argument dont on a tendance à abuser, refuser de payer parce que l'Etat ne pourrait pas payer ne prouve rien du tout : il ne s'agit pas de savoir ce que l'on peut faire, mais ce que l'on doit faire. Il faut — au point de vue des principes — laisser de côté ces considérations d'ordre fiscal.

Lorsque l'intérêt général commande certaines mesures qui atteignent l'individu dans sa personne et dans ses biens, c'est pour d'autres motifs qu'il faut refuser l'existence d'un droit à l'indemnité. L'importance et l'étendue du dommage n'en modifie pas la nature : les bénéfices de toute nature qu'assure aux membres de la nation l'existence d'institutions gouvernementales, administratives, économiques, s'accompagnent pour chacun de quelques gênes, parfois de sacrifices plus considérables. La perte de certaines propriétés, les restrictions apportées à notre

possession constituent un risque auquel personne n'est certain d'échapper et qui, en fait et tour à tour, atteint plus ou moins tout le monde. Vient-il à se réaliser : nous n'avons pas le droit de faire supporter par la collectivité la perte qui peut en résulter pour nous. En pratique sans doute, à raison de certaines circonstances, il sera peut-être utile d'en répartir la charge par le moyen de l'impôt. Mais en soi, c'est une faculté pour l'Etat, non un devoir strict. Les principes ne semblent pas l'exiger : le dommage dont l'acte législatif est l'occasion, l'intérêt général, la justification, ne sont que la contre-partie des avantages d'ordre moral et matériel que nous procure le fait d'appartenir à un Etat. Il est la conséquence nécessaire d'une situation dont je ne puis me plaindre d'être la victime occasionnelle, puisque j'en suis le bénéficiaire constant, puisqu'il y a réciprocité entre tous les membres de la société, puisqu'entre eux tous, il y a répartition du préjudice législatif, pourrait-on dire, non pas dans l'espace, mais dans le temps.

En réalité, cette idée de la suppression sans indemnité est très communément acceptée.

Nous avons vu les individualistes l'admettre, au prix d'une contradiction il est vrai. C'était l'opinion de Lassalle, c'est celle de M. Duguit et de tous ceux qui invoquent l'irresponsabilité de la puissance publique ou le caractère de généralité de la loi. Seulement, on a simultanément examiné deux questions distinctes et on a voulu prouver à la fois deux thèses voisines, mais qui ne se confondent pas : l'intérêt général justifie-t-il le refus d'une indemnité ? Quels sont les caractères d'une mesure d'intérêt général ? Aucune difficulté sur le premier point : on admet généralement l'affirmative. Les divergences vont apparaître dès qu'il s'agira de répondre à la seconde question. Chacun apporte une solution différente : on reconnaîtra ce caractère de généralité aux mesures qui émanent du pouvoir législatif, incarnation de la

souveraineté dans ce qu'elle a de plus élevé, et représentant forcément, comme tel, les intérêts primordiaux de la nation. Au regard d'autres théories qui s'attachent plutôt à la nature de l'acte qu'au caractère de l'autorité qui ordonne, il y a mesure d'ordre général lorsque les atteintes résultent de prescriptions impersonnelles, abstraites, indéterminées dans leur durée. Lassalle au contraire analysait l'étendue des réformes proposées et la quantité de droit — si l'on peut ainsi parler — qui était supprimée. Dans d'autres systèmes enfin on justifie le sacrifice des propriétés individuelles en admettant une concordance exacte entre les prescriptions contenues dans l'acte législatif, mesure générale, et les exigences du droit objectif, c'est-à-dire de la solidarité.

Mais ce sont là des critères purement logiques qui ne correspondent pas toujours à la réalité : on détermine certains cadres qui contiendraient toujours et par définition des dispositions générales : on admet que certaines manières de commander ou de procéder aux réformes doivent être dictées par des considérations d'ordre public. En fait, il en va autrement : l'acte législatif peut être parfaitement inique ; une disposition par voie générale peut violer le droit objectif qu'elle était censée constater ; atteindre le droit de propriété dans son essence, ce n'est pas toujours interpréter les exigences de cette conscience collective à laquelle Lassalle faisait remonter tous nos droits. De sorte que les démonstrations proposées prouvaient à la fois trop et pas assez : leurs auteurs eux-mêmes refusaient parfois de transporter dans la pratique les déductions logiques de leurs théories (1).

(1) Barthélemy, *Revue de droit public*, 1907, t. I, p. 92, art. cité *in fine*.

II

Etablir un principe n'est pas tout : il n'y a là qu'une ligne générale de conduite. Il convient d'examiner les diverses hypothèses qui peuvent se présenter. Il faut analyser les motifs qui poussent l'Etat à agir ; apprécier la nature du préjudice causé ; il faut se rendre compte si, en certaines occasions, le dommage subi ne présente pas des caractères exceptionnels qui autoriseront certaines personnes, atteintes d'une manière *spéciale*, à se faire indemniser ; il convient d'examiner chaque catégorie de mesures en rappelant les deux principes de l'égalité de tous devant les charges publiques et de la proportionnalité de l'impôt aux facultés de chacun. Il paraîtra alors nécessaire de reconnaître l'obligation d'indemniser lorsque l'Etat agit par mesures individuelles, lorsque la puissance publique prohibe l'exercice d'une profession... non pas tant dans le but désintéressé de sauvegarder la santé publique, de mettre un terme à de graves abus, que dans le désir de se substituer elle-même ou de substituer d'autres personnes aux possesseurs actuels de certains biens, à raison des utilités ou des avantages plus particuliers attachés à leur possession. Il s'agit alors de préjudices spéciaux, sous le double point de vue des individus atteints et des motifs qui inspirent le législateur : l'intérêt général est plus lointain, ou du moins ne semble pas exiger d'une manière catégorique le sacrifice de telle propriété plutôt que de telle autre. Il semble qu'on aurait pu y satisfaire par d'autres moyens. La prohibition de telle industrie a paru le procédé le plus pratique d'arriver au but : le préjudice doit être supporté par la collectivité tout entière.

On reconnaîtra donc l'obligation d'indemniser en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique : l'indemnité est la meilleure des garanties contre l'arbitraire dans la désignation

des immeubles à exproprier, arbitraire toujours à craindre du moment qu'il s'agit de mesures individuelles. Il serait en outre inadmissible qu'on fit supporter par quelques personnes seulement, les propriétaires expropriés, les frais de premier établissement qu'entraîne la construction des travaux publics.

On peut faire le même raisonnement à propos des monopoles : l'Etat se substitue à l'industriel dans le seul but de réaliser une fructueuse opération en s'assurant les bénéfices produits par l'exploitation dont le propriétaire de la veille jouissait. C'est moins la puissance publique que le fisc qui commande et m'oblige à céder mon bien. L'indemnité est le seul moyen d'éviter l'enrichissement sans cause de la collectivité au détriment de quelques personnes. Le fondement de l'obligation d'indemniser réside moins dans le fait qu'il y a translation de propriété, mainmise de l'Etat sur certains biens, accroissement matériel du domaine public ou privé, que dans le caractère fiscal, intéressé, mercantile d'une opération dont le seul but est de procurer un supplément de ressources au trésor. L'Etat ne doit pas payer parce qu'il prend, mais parce qu'il prend pour gagner. Si l'établissement d'un monopole paraissait le seul moyen efficace pour enrayer la consommation excessive d'un produit nocif et dangereux, mais indispensable à certains égards et dont il est impossible de suspendre complètement la fabrication et la vente ; si l'Etat se proposait seulement d'offrir au public, dans certaines circonstances strictement délimitées, sous certaines conditions, des produits de bonne qualité ; s'il ne cherchait aucunement à réaliser un gain ; s'il montrait un souci absolument désintéressé de la santé publique.... l'indemnité ne me paraîtrait pas de droit strict, bien qu'il y ait translation de propriété. Ajoutons d'ailleurs que l'hypothèse est assez invraisemblable ; se trouvât-elle réalisée, à quelles tentations ne seraient pas exposés ministres des finances et parlement aux périodes de déficit et de difficultés

financières ! Il paraîtra si naturel d'assurer quelques ressources à l'Etat par une légère élévation de tarif, par de plus grandes facilités à la vente... Comment ne pas se laisser aller à faire jaillir du rocher la source bienfaisante, alors qu'on tient la baguette magique entre ses mains ? La distinction du reste est subtile ; elle serait difficilement comprise et l'on peut reconnaître à la charge de l'Etat, l'obligation d'indemniser toutes les fois qu'il y a monopole.

Par identité de motifs, on admettra la même solution lorsque une loi interdit la vente ou la circulation de produits sous prétexte qu'ils servent de véhicules à la fraude, ou de certains succédanés qui n'ont qu'un défaut, celui de faire concurrence aux articles vendus par l'administration des monopoles. Dans le cas du monopole, il s'agissait de procurer au trésor un bénéfice positif : on cherche maintenant à éviter le *lucrum cessans*. Il y aurait d'ailleurs quelque exagération à traiter de fraudeurs des particuliers qui se contentent de fabriquer et d'offrir au public certains produits dont le législateur a omis de déterminer avec une suffisante précision le statut fiscal ! D'une manière générale, sans doute, l'Etat ne peut être obligé d'indemniser quand une élévation de droits ou de taxes entraîne la fermeture de quelques usines. Mais il s'agit ici de mesures spéciales, destinées à suspendre l'exercice d'un commerce ou d'une profession. L'obligation d'indemniser paraîtra principalement établie lorsque la prohibition ou l'interdiction atteindront des objets inconnus jusqu'alors de la législation fiscale et qui échappaient aux définitions légales de la matière imposable.

Encore faut-il, pour qu'il en soit ainsi, que la loi n'ait pas d'autre but que de sauvegarder les intérêts du trésor, d'empêcher les fuites de la matière imposable ou de mettre un terme à la fraude par concurrence. Ce ne seront parfois que des prétextes. C'est ainsi que l'interdiction dont on a frappé la sac-

charine, l'élévation de droits qui atteignait les vins de raisins secs au point d'en rendre impossible la fabrication et la vente, étaient destinées, en réalité, à favoriser fabricants de sucre et producteurs de vins naturels ; on supprimait une concurrence dangereuse. On faisait de la protection, bien plus que de la législation fiscale. Il ne s'agissait plus de procurer des plus-values au trésor, mais de faciliter aux raffineurs et aux viticulteurs l'écoulement de leurs produits : l'indemnité n'est-elle pas de droit strict au profit de ceux que l'on oblige à faire les frais, plus ou moins directement, de la fortune de leurs voisins ? L'Etat n'est qu'un intermédiaire : il prend à Pierre pour donner à Paul. Il paraîtra quelque peu exorbitant que l'Etat impose ainsi une donation forcée à certaines personnes au profit de certaines autres, menacées dans leur fortune par la concurrence d'industries rivales. Refuser l'indemnité équivaldrait à exiger des raffineurs indigènes, par exemple, qu'ils fissent don de leurs bénéfices aux fabricants de sucre de canne établis aux colonies. On reconnaîtra ce caractère de donation forcée à l'expropriation socialiste qui se traduira par un enrichissement de l'Etat ou de certains groupements au détriment des capitalistes de la société bourgeoise. La suppression des droits féodaux offre un exemple encore plus caractéristique : c'était en quelque sorte enlever de l'héritage de Paul une parcelle de terrain pour l'adjoindre à la propriété de son voisin. On détachait des patrimoines seigneuriaux certains éléments d'actif que l'on transportait dans le patrimoine des vassaux : il y avait en quelque sorte accroissement, au sens juridique du mot, et la propriété paysanne bénéficiait d'une plus-value correspondant au montant des droits abandonnés par les seigneurs. On sait quelles distinctions subtiles et illogiques furent faites ; les frais d'un rachat, qui semble de droit strict, auraient dû être supportés par l'Etat, et non par les victimes d'un état de choses qu'il s'agissait de réformer.

L'application de ces idées devient très délicate en matière de taxes douanières et de toute mesure protectionniste en général. On sait assez combien il est malaisé, pour ne pas dire impossible, d'apprécier l'incidence d'un droit ou d'une taxe fiscale. Il sera bien difficile, dans la majorité des cas, d'établir une relation de cause à effet entre l'établissement d'un droit de douane et la cessation d'un commerce ou d'une industrie : le droit de douane ou la taxe fiscale ne seront bien souvent que l'occasion, non pas la cause de la fermeture de l'usine : en 1830, l'élévation de droits qui frappait le sucre de betteraves entraîna la ruine de toutes les sucreries mal outillées, établies dans une situation défavorables, entreprises malingres, destinées par cela même à disparaître après avoir végété plus ou moins longtemps (1). D'ailleurs l'élaboration d'un tarif général de douanes impose à tout le monde, consommateurs, industriels, commerçants, certains sacrifices ; il y a ainsi une réciprocité qui ne semble pas autoriser certaines personnes à prétendre avoir droit à une indemnité. Ce ne peut-être qu'une question de convenance économique et sociale.

L'indemnité paraît encore de droit strict lorsque l'Etat veut supprimer les avantages et privilèges qu'il a pu consentir à telles et telles industries, à telle et telle profession, en échange de charges extraordinaires et spéciales qu'il s'est trouvé dans l'obligation de leur imposer à une époque antérieure. L'exemple le plus typique est celui des officiers ministériels, pour lesquels la suppression du privilège se traduirait par une diminution de clientèle. L'octroi du monopole a été la contrepartie des sacrifices que la Restauration avait demandés aux officiers

(1) Boizard et Tardieux. — Voir aussi rapport Thomson sur le relèvement des droits qui frappaient les maïs étrangers à leur entrée en France. Chambre, *Documents parlementaires*, 1891, p. 845. — *Idem*, rapport Gouin au Sénat, 1890, *Journal Officiel*, *Documents parlementaires*, p. 152.

ministériels. La loi leur donna le moyen de se récupérer sur le public des charges qui leur étaient imposées. Par le fait du monopole, les entreprises vont subir une plus-value qui est en quelque sorte la compensation du sacrifice exigé. Au lieu d'inscrire au budget les sommes nécessaires pour accorder une indemnité et de répartir cette dépense entre tous les contribuables par le jeu de l'impôt, l'Etat a préféré la mettre à la charge des seules personnes qui entreront en rapport avec les titulaires du monopole. L'officier ministériel devient en quelque sorte collecteur d'impôt. Ses honoraires se composent de deux éléments : la rémunération du service rendu ; une taxe indirecte établie par l'Etat dans le but de subvenir aux frais de dédommagement. L'officier ministériel est propriétaire de ce droit ; il le transmet à son successeur. C'est une source de plus-value qui s'incorpore dans le prix de vente, et qui représente pour le vendeur primitif la contrepartie des charges qui lui avaient été imposées, et pour l'acheteur, un sacrifice imposé par la puissance publique et dont il se récupérera à son tour sur son successeur, dans quelques années : et ainsi de suite, chaque transmission étant la représentation de l'opération effectuée primitivement par la Restauration. Supprimer le monopole sans dédommager, ce serait pour l'Etat promettre une indemnité et revenir ensuite sur sa parole, après avoir reconnu autrefois, peut-être à tort, il n'importe, le droit des personnes atteintes à recevoir une compensation à raison du préjudice extraordinaire qu'elles subissaient. Ce serait la faillite d'un engagement de l'Etat, une banqueroute déguisée, mais certaine.

Si l'on fait abstraction de la dernière hypothèse, qui se réfère à une situation spéciale et exceptionnelle, on reconnaîtra à la charge de la puissance publique l'obligation d'indemniser toutes les fois qu'elle agit par mesure individuelle, toutes les fois qu'elle cherche seulement à réaliser quelques bénéfices, toutes

les fois que l'atteinte aux propriétés sera affaire de lucre, toutes les fois que l'Etat se propose d'assurer la réussite de certaines entreprises particulières au prix du sacrifice de certaines autres propriétés privées.

III

Mais cette question d'indemnité n'est pas seulement une question de droit : c'est encore affaire de convenance et d'équité. A côté du problème juridique, il y a le problème politique et économique qu'il convient d'examiner.

Quelle situation plus intéressante que celle de l'industriel qui, après de longues années d'efforts, après de longues périodes d'essais, de tâtonnements enfin couronnés de succès, voit s'évanouir le fruit de son labeur, disparaître une propriété acquise au prix de mille soucis et d'une énergie de tous les instants. Admettre le droit strict de l'Etat : reconnaître l'absence de fondement juridique aux réclamations des individus lésés, ce n'est pas faire à la puissance publique l'obligation de les repousser en toutes occasions ; c'est au contraire son devoir d'examiner avec bienveillance des situations particulièrement dignes d'intérêt. L'Etat ne doit-il pas être l'être généreux et désintéressé qui recueille les blessés de la vie et les soulage : en fut-il de plus sympathiques et de plus attachants ? Quelle meilleure occasion de se montrer pitoyable que de réparer les dommages causés par une loi très légitime sans doute, mais dont les conséquences n'en sont pas moins regrettables. On se laisse trop facilement aller à traiter cette question d'indemnités, quand elle se présente dans la pratique, du seul point de vue théorique. C'est procéder d'une manière beaucoup trop absolue que de bâtir un syllogisme et de dire, comme l'ont fait certains défenseurs du projet de loi relatif

à la céruse (1) : d'une manière générale, nous admettons le droit à l'indemnité dans l'unique hypothèse d'une monopolisation. Prohiber certains emplois de la céruse, ce n'est point monopoliser. Donc, il est inutile de donner une indemnité. Théoriquement, sans aucun doute ; en fait, cette justice rigoureuse risque de n'être qu'une très réelle iniquité. C'était ce que répondaient les adversaires du projet : mais au lieu de limiter le débat, au lieu de faire ressortir combien il semblait équitable de ne pas refuser aux cérusiers la réparation des préjudices qu'allaient entraîner les dispositions votées, on affirmait en thèse générale et d'une manière trop absolue que la puissance publique doit indemniser dès qu'elle cause un préjudice. Or, il était de toute évidence qu'on imposait aux cérusiers le sacrifice de leur propriété. Par conséquent l'indemnité était de droit strict. Ainsi conduite, la discussion ne pouvait que présenter une grande confusion, les arguments ne se correspondaient pas, parce qu'on voulait établir une théorie générale de la responsabilité de l'Etat à raison des actes législatifs tout en discutant les solutions pratiques, les expédients de circonstance qu'il convenait d'adopter de manière à réaliser la réforme en tenant compte de tous les intérêts en présence. L'essentiel en matière de législation sociale, c'est, en effet, de choquer le moins possible les idées et les intérêts. Toute mesure prise sous forme violente et brutale, non seulement risque d'aboutir à un échec dans le petit cercle où elle est prise, mais risque encore d'avoir une répercussion sur la législation sociale tout entière et de provoquer une réaction ou un arrêt.

IV

Il faut d'ailleurs aller plus loin : prévoir l'allocation d'une indemnité, ce n'est pas seulement de la part du législateur faire

(1) Voir la séance du 2 juillet 1907 à la Chambre.

un acte de charité extrêmement recommandable, un acte d'honnêteté, c'est aussi affaire d'utilité générale. La question présente, en effet, un intérêt politique de premier ordre. Les répercussions d'une loi prohibitive ne doivent pas être envisagées sous l'unique point de vue des troubles momentanés qui peuvent en résulter dans les habitudes économiques et dans les relations d'affaires par suite d'un déplacement de capitaux, par suite du brusque arrêt de certains courants commerciaux, par suite, enfin, de la disparition de certains centres d'activité économique ; ainsi posé, le problème est présenté d'une manière beaucoup trop étroite. Ces mesures ont une tout autre portée politique et sociale.

On a pu admettre que la négation du principe de la responsabilité de l'Etat et le fait de la suppression pure et simple ne constituaient point par eux-mêmes un acte de guerre contre une institution qui domine toute notre organisation actuelle, qui commande tout le mécanisme de la production et de la répartition. Soutenir que l'Etat n'est pas juridiquement tenu à réparation, ce n'est point soutenir une thèse socialiste, agir en « contempteur dédaigneux du droit de propriété » (1). Mais, en fait, quelle interprétation la masse des non propriétaires comme celle des propriétaires va-t-elle donner à la suppression sans indemnité ? Comment n'observera-t-on pas un sentiment de satisfaction et d'espérance chez les uns, de surprise et de découragement chez les autres ? L'opinion très certainement oubliera vite qu'il s'agit d'une mesure d'intérêt général, d'une disposition générale, pour ne retenir qu'une chose : le fait de la dépossession sans compensation. C'est là ce qui la frappera. Mais si la propriété n'est plus ce droit perpétuel, qui permet de prolonger dans l'avenir la jouissance de richesses acquises dans le présent ; si les initiatives in-

(1) Viviani, Chambre des députés, 2 juillet 1907, *Off.*, p. 1627, col. gauche.

dividuelles n'ont pas l'assurance de pouvoir conserver, sinon l'objet même, du moins la valeur des choses possédées du jour où l'Etat jugera utile d'en ordonner la disparition, n'est-ce point enlever à l'institution son principal avantage. Sa raison d'être, sinon la seule, du moins une des principales, n'est-elle pas qu'elle constitue le meilleur aiguillon de nos énergies et le meilleur ferment d'activités productrices ; qu'elle assure dans les meilleures conditions de rendement l'exploitation et la mise en œuvre des richesses naturelles. Sans doute, être propriétaire, c'est avoir un droit sur une chose, c'est donc être exposé à perdre ce droit si la chose disparaît. On possède à ses risques et périls.

Mais il convient de remarquer que la dépossession d'origine légale revêt un certain caractère artificiel ; le propriétaire a naturellement tendance à se croire victime d'une injustice : il ne s'agit plus de se soumettre à certains risques naturels que l'on peut chercher à prévoir, à limiter, sinon à éviter : cette lutte et cet effort de prévision surexcitent nos activités et nos facultés, même quand ils ne sont pas couronnés de succès. Mais il n'en va plus ainsi lorsqu'on se trouve en présence de lois entraînant la disparition de telles et telles propriétés. Ce sont là des mesures concertées, dont l'effet suppressif est escompté à l'avance. L'impression ressentie ne sera-t-elle pas analogue à celle qu'éprouve le public, quand éclatent des crises financières causées par l'audace inconsidérée de quelques gros spéculateurs imprudemment engagés dans une campagne de hausse ou de baisse. Comme il s'agit d'excès de spéculation, le public ne comprend pas ; il est saisi d'une terreur d'autant plus profonde qu'il peut moins raisonner sur la situation. Il s'imagine toute une série de machinations ténébreuses combinées par les gens de bourse et dirigées contre ses économies ; il devient craintif à l'excès. Il faudra parfois une longue période de reprise dans les transactions, de stabilité dans les affaires, de bonne tenue des

valeurs ébranlées pour que les bas de laine quittent le fonds des tiroirs et que les petits rentiers écartent les piles de linge pour dénouer le mouchoir plein d'écus. La panique n'aurait certes pas été évitée, mais elle eût été moins profonde, l'émotion eût été moins persistante si l'affaissement des cours et le désarroi du marché avaient eu pour origine un déficit local dans les récoltes... ou tout autre événement dû à des circonstances naturelles, connues et aperçues de tout le monde.

L'opinion fera-t-elle le travail d'esprit relativement compliqué qui remonte de la loi à l'intérêt général, permet de saisir derrière le législateur la nécessité publique et d'apercevoir la justification de l'irresponsabilité théorique de l'Etat ? Elle ne verra vraisemblablement qu'une chose : la puissance publique exigeant de quelques personnes le sacrifice pur et simple de leurs biens. Comment ferait-elle abstraction des polémiques qui auront pu précéder le vote de la loi ? Comment ne remarquerait-elle pas que certaines catégories de personnes vont profiter directement du préjudice infligé aux propriétaires atteints ? Refuser l'indemnité, n'est-ce point diminuer le sentiment du respect de la propriété ? Il en est des lois suppressives vis-à-vis de la propriété comme des loteries vis-à-vis du travail. Quel est donc le grand reproche adressé par les moralistes et les économistes aux jeux de hasard : leur multiplication absorbe l'épargne populaire en emplois improductifs ; elle fait naître l'opinion que le travail, l'épargne de tous les jours — la vôtre ou celle de vos parents — ne sont plus les moyens ordinaires d'arriver à se créer une situation indépendante ; on aboutit ainsi à étioier les énergies, à propager le dégoût de labeur quotidien et la lassitude devant l'effort persévérant par la perspective, par la hantise de ces millions inscrits en si gros caractères sur le billet, par le secret espoir, jamais avoué, mais toujours existant, de figurer parmi les

heureux gagnants. Les expropriations pures et simples ne produiront-elles pas des effets analogues !

On objectera que le meilleur moyen de ruiner dans l'esprit public le prestige de la propriété, d'affaiblir la conviction qu'elle est une institution nécessaire et intangible à peine de désorganisation, c'est de laisser subsister les abus et les inconvénients que revêtent certaines de ses formes. Sans doute ; mais précisément, en accordant une indemnité, le législateur attestera sa volonté de ne porter aucunement atteinte au principe lui-même, de ne vouloir aucunement mutiler l'institution, de ne point entamer les hostilités contre la classe des propriétaires.

Et l'allocation d'indemnités n'apparaîtra plus seulement comme le témoignage d'une générosité vraiment méritoire du prince. Par delà les cérusiers et les propriétaires d'esclaves, la prévision législative de réparations pécuniaires atteindra la masse entière de tous les propriétaires. La charité législative, si charité il y a, rejaillira des bénéficiaires directs sur la foule de tous ceux qui possèdent, qui espèrent posséder un jour ; elle calmera les appréhensions et dissipera les incertitudes. En accordant une indemnité, l'Etat a fait une œuvre de préservation sociale et de réconfort psychologique analogue à celle d'une banque nationale aux périodes de crise monétaire lorsqu'elle lance dans la circulation un afflux de métal précieux : la simple présence de l'or est pour l'opinion gage de sécurité et de confiance ; elle est interprétée par le public comme l'indice d'une reprise prochaine ; elle signifie pour lui certitude de relèvement et rétablissement de l'équilibre après une secousse momentanée et de surface. L'indemnité, en matière de suppression, est un gage de stabilité politique et sociale : elle sera parfois quelque chose de plus, une cause de prospérité économique.

V

Bien souvent en effet, l'allocation d'un dédommagement pécuniaire donnera aux industriels atteints, la possibilité de modifier leur outillage, de passer d'une branche d'industrie à une autre : on évitera ainsi les crises et les troubles que risque toujours d'entraîner la disparition subite d'un commerce et d'une industrie qui faisaient vivre de nombreux employés et qui avaient créé dans le pays des courants d'affaires. Chaque usine — et l'on en dirait autant d'un magasin — est un centre d'activité économique : sa présence a pu modifier les habitudes de travail, la situation économique de la région où elle se trouvait ; autour d'elle se sont fondées et se sont développées des entreprises qui constituent autant de satellites, de filiales, en fait sinon en droit. La disparition de ces établissements risque d'entraîner une rupture dans l'équilibre statique, pour ainsi dire, de l'économie nationale. Il est éminemment souhaitable que le cérusier fabrique du blanc de zinc : que les fabricants d'absinthe se transforment en dénaturateurs d'alcools. Evidemment, cette transposition ne sera pas toujours possible ; c'est affaire de circonstances. Mais le législateur ne doit négliger aucun des moyens en son pouvoir pour suggérer à l'industriel de ne pas abandonner son usine ; il doit le pousser par tous les procédés à employer, dans de nouvelles entreprises, ses capitaux et son expérience. Le versement d'une indemnité paraît le plus puissant et le plus naturel des encouragements. L'exposé des difficultés que rencontra le législateur quand il voulut supprimer l'esclavage nous permettra de comprendre comment cette question d'indemnités peut s'élargir, dépasser les limites d'une étude purement juridique pour devenir un problème principalement économique, qui n'intéres-

sait pas seulement planteurs et propriétaires de noirs, mais bien la prospérité même et l'avenir de nos colonies.

VI

Il faut d'ailleurs se borner en cette matière à donner quelques idées générales, à préciser les divers points de vue sous lesquels il faut se placer ; il est impossible de vouloir prévoir à l'avance quelle devra être la solution adoptée et de prétendre fixer *ne varietur* une solution type applicable à toutes les hypothèses qui se présenteront : chaque espèce particulière offre certaines particularités ; le problème se posera en des termes différents ; les circonstances de fait imposeront des attitudes diverses. Il se peut qu'il y ait seulement une simple possibilité de dommage ; la loi qui supprime une industrie ne fait peut-être que constater une situation de fait ; elle peut être seulement l'occasion d'une ruine que des causes d'ordre économique et social faisaient entrevoir comme à peu près inévitable. Le droit des particuliers peut paraître plus ou moins bien établi : on peut se demander parfois si l'on se trouve en présence de véritables propriétés ou de situations de fait plus ou moins précaires, plus ou moins bien assises. Sous ce dernier point de vue, toutefois, on a fréquemment invoqué des arguments assez spécieux pour étayer la négation du droit à l'indemnité. Certaines industries vivent sous le régime de l'autorisation et de la surveillance administrative : c'est ainsi que l'art. 12 du décret du 15 oct. 1810 prévoit « la suppression des fabriques et ateliers de première classe en cas de graves inconvénients pour la salubrité publique ou l'intérêt général ». « Du moment qu'on avertit à l'avance ceux qui se proposent de fonder des établissements de ce genre ; que, pour une nécessité quelconque on pourra toujours les supprimer, et cela sans indemniser, que voulez-vous, c'est la condition même de leur in-

dustrie, ils n'ont pas à se plaindre et il n'y a pas à parler d'indemnité » (1). C'est évident. Mais on a donné au cours de la discussion relative à la suppression des bureaux de placement, une portée autrement large à l'argument (2). L'installation d'un bureau était subordonnée à l'agrément de l'administration. De plus, l'art. 5 du décret du 25 mars 1852 prévoyait limitativement dans quels cas cette autorisation pourrait être retirée. Et l'on concluait : les tenanciers des bureaux payants vivent en quelque sorte sous le régime d'une concession révocable : nous la retirons, pas d'indemnité. Affirmation erronée : les motifs de suppressions par voie individuelle étaient limitativement énumérés. Puisque vous faites une loi pour arriver à une suppression générale vous reconnaissez par là-même que vous êtes en dehors des termes du décret. Du moment que l'administration est impuissante, qu'il faut recourir à une intervention législative, la question d'indemnité reste entière et doit faire l'objet d'une étude particulière. Les mêmes remarques et les mêmes réserves trouveraient de fréquentes applications en matière de législation fiscale, à propos d'une foule de professions commerciales et industrielles soumises à une surveillance souvent très étroite.

Une question très discutée, celle des délais dans leurs rapports avec le problème des indemnités, appelle des considérations analogues. La suppression projetée peut ne pas être immédiate : une période plus ou moins longue peut être prévue, pendant laquelle les usines pourront continuer de fonctionner. C'est seulement trois, quatre... années après la promulgation de la loi que la suppression sera effectivement consommée. En fait d'ail-

(1) Beauregard, Chambre des députés, 2 juillet 1907, *Off.*, p. 1620, rapport Breton, Céruse, Documents parlementaires, 1907, n° 799, session ordinaire, p. 830 de l'*Off.*

(2) Rapport Expert-Besançon, annexes, Sénat, 1901, p. 413 ; rapport Aucuin, Sénat, annexes, 1903, p. 871.

leurs, les exemples d'interdictions brutales, immédiates sont relativement rares. Dans ces conditions, le législateur ne pourrait-il se dispenser de donner une indemnité ? On pose généralement la question en des termes différents : on se demande quelle forme il faut donner à l'indemnité ? En société collectiviste, nous rencontrerions l'indemnité, bons de consommation ; aujourd'hui nous connaissons l'indemnité-argent, et très exceptionnellement l'indemnité nature en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique. Ne faudrait-il pas adopter l'indemnité-délai, l'indemnité-temps ! « Je ne serais nullement scandalisé pour ma part, disait M. Millerand, dans une des séances de l'Association pour la protection légale des travailleurs (1), que la loi accordât des indemnités aux industriels forcés par une loi nouvelle, que ce soit par la loi sur la céruse ou toute autre, d'apporter une modification subite et profonde dans leur matériel... Je ne trouverai nullement extraordinaire que le législateur crût juste, utile par conséquent, pour faire passer une réforme, d'accorder des indemnités. Seulement, ces indemnités pourront prendre une autre forme que la forme pécuniaire. » Dans les cas principalement où il y a possibilité de transformer l'industrie, dans les cas où il se trouve certains produits susceptibles de rendre les mêmes services que les articles dont on interdit la consommation ou l'usage, il suffit d'inscrire dans la loi un délai correspondant à la durée d'amortissement des capitaux fixes. L'industriel conserve, en effet, sa clientèle et ses débouchés. On peut raisonnablement assimiler la substitution de produits qu'entraînera l'application de la loi, à un changement d'outillage, changement profond et onéreux sans doute : mais tous les outillages s'usent rapidement, et il est d'usage dans l'industrie de les amortir dans des périodes de temps relativement courtes. De cette manière, l'Etat respecte

(1) Bulletin, 3^e série, n^o 4, p. 41, *L'interdiction de la céruse*.

le principe de l'indemnité sans imposer au trésor les charges trop considérables qu'entraînerait une suppression immédiate (1).

En thèse générale, cette manière de voir paraît assez inexacte : il n'y a qu'un seul moyen de réparer un préjudice, c'est de donner l'équivalent de ce que l'on a pris, l'équivalent du dommage causé. Suffira-t-il, demandait M. Gourju (2) au Sénat, de prévenir un propriétaire d'immeubles 10, 20, 30 ans à l'avance, sous prétexte qu'il aura le temps d'épargner sur ses revenus et de s'indemniser lui-même ? Pourquoi ne pas faire la même chose avec la rente : les particuliers, avertis à l'avance, auront le temps de placer leurs revenus à intérêts composés et de se rembourser eux-mêmes.

Ceci dit, il importe, dans chaque cas particulier, de déterminer avec précision la nature du préjudice subi et son importance réelle : il se peut que la réforme projetée impose seulement aux industriels une transformation d'outillage. Mais cet outillage s'use ; au bout d'un certain nombre d'années, il aura perdu toute valeur : on peut estimer qu'en prévenant les intéressés suffisamment longtemps à l'avance, en les invitant à donner un nouvel emploi aux capitaux qu'ils consacraient à l'amortissement de leur matériel, le délai expiré, l'industriel resté en possession de sa marque, de sa clientèle, de ses immeubles,.... ne subit en fait aucun dommage. Le délai n'est qu'un procédé pour réaliser une réforme sans causer de préjudice. C'est dénaturer les choses que de le présenter comme une indemnité. Prévoir un délai, ce peut être encore mettre l'Etat à l'abri des fraudes auxquelles fait allusion l'art. 52 de la loi de 1841 : en matière d'expropriation pour utilité publique, « les constructions, les plantations, améliora-

(1) M. Fontaine, *loc. et op. cit.*, p. 44.

(2) Sénat, 23 novembre 1906, p. 1025, col. gauche.

tions ne donneront lieu à aucune indemnité, lorsque, à raison de l'époque où elles auront été faites, ou de toutes autres circonstances dont l'appréciation lui est abandonnée, le jury acquiert la conviction qu'elles ont été faites en vue d'obtenir une indemnité plus élevée ». Prévoir un délai, c'est diminuer le montant des indemnités dans la mesure où le préjudice causé est atténué. Si la perte subie par l'industriel est nulle, la question des réparations à accorder n'existe plus. Qu'on ne dise pas que l'indemnité sous forme de délai remplace l'indemnité sous forme pécuniaire : il n'y a pas d'indemnité du tout parce que il n'y a pas de préjudice causé.

Cette question des indemnités présente ainsi mille nuances variables, suivant la diversité et la complexité des situations visées par la loi. Elle touche à une multitude de problèmes connexes : nécessité de la suppression proposée ; nature exacte des propriétés menacées ; dépendance plus ou moins complète de l'industrie considérée vis-à-vis de l'administration ; application plus ou moins immédiate des mesures votées. Il est malaisé de l'isoler et de l'étudier en elle-même. Elle offre un intérêt à la fois théorique et pratique ; elle relève en même temps du droit public et de l'économie politique ; elle est à la fois très ancienne et très actuelle, puisqu'elle se réfère à un problème bien plus général, celui des rapports de l'individu et de l'Etat, celui des conflits possibles entre les droits de l'individu et les pouvoirs de la collectivité. Du point de vue théorique, si l'on a pu conclure en thèse générale au principe de l'irresponsabilité, des distinctions ont paru nécessaires et l'obligation d'indemniser s'imposer à la puissance publique quand il s'agissait d'atteintes individuelles, de mesures destinées à procurer à la collectivité ou à certaines personnes les avantages attachés à la possession des propriétés visées par la loi, lorsque l'Etat se trouvait en quelque sorte lié par des engagements vis-à-vis de certains privilégiés. En dehors de ces hy-

pothèses, allouer des indemnités sera souvent faire œuvre d'équité, de convenance sociale, de bonne administration et de prudence politique : l'exposé historique de ce que l'on pourrait appeler la jurisprudence parlementaire relative à cette question des indemnités ; l'analyse des discussions intervenues au sujet de chaque projet de suppression ou d'interdiction ; l'examen des nombreuses circonstances de fait et de droit, d'ordre économique ou politique qui modifient chaque fois les termes d'un problème identique en son fond, compléteront et éclaireront l'analyse théorique à laquelle nous nous sommes livré jusqu'à présent. Je grouperai les diverses lois et propositions en trois catégories : monopoles, — interdictions de certains produits et suppression de commerces ou d'industries, — mesures qui font rentrer dans le droit commun certaines professions qui vivaient sous un régime de privilège. Avant d'entamer cette étude, et comme introduction pour ainsi dire, il faut passer rapidement en revue les différentes dispositions de détail que doit contenir une loi d'indemnités.

VII

Le texte voté indiquera d'abord avec précision quels seront les ayants droit à une indemnité. Il pourra sembler utile d'admettre au bénéfice du dédommagement certaines catégories de personnes indirectement atteintes par une prohibition qui ne les vise pas personnellement. C'est ici qu'il y a lieu d'examiner la situation des ouvriers et employés (1).

S'il s'agit d'un monopole, l'Etat reprendra autant que possible le personnel des industries dépossédées. Toutefois, l'établissement du monopole pourra entraîner une certaine réduction

(1) Voir l'opinion de MM. Jay, Gide, Yves Guyot et Fournière dans le *Journal de Pontarlier*, 27 janvier, 3 et 10 février 1907.

dans le nombre des salariés ou des employés. D'une manière générale, qu'il s'agisse de monopolisations ou de prohibitions, on ne se trouve pas en face d'expropriations proprement dites : on ne peut parler de dépossession à propos d'un ingénieur, des membres du Conseil d'administration, des ouvriers et auxiliaires de tout ordre ; il n'y a pas destruction complète de valeurs. L'individu atteint conserve la faculté d'exercer ailleurs ses forces et son talent. Sans doute, il lui faudra chercher une autre situation, mais il pourrait se trouver dans les mêmes conditions par suite d'une crise, d'un ralentissement des affaires, par suite de la faillite d'une industrie qui ne prospère pas. En fait, l'ouvrier âgé, le spécialiste qui a dû faire des études très particulières ou se plier à un long apprentissage vont peut-être se trouver dans un grand embarras. Il paraîtrait choquant que le législateur, préoccupé d'améliorer le sort des classes ouvrières, se désintéressât des conséquences du texte voté et n'accordât pas quelques secours à ceux qu'il condamne au chômage. Il semble équitable et utile en certaines circonstances, de prévoir un dédommagement déterminé d'après les traitements et salaires touchés, d'après l'âge des intéressés, d'après la nature de la profession et des occupations, d'après le rang d'ancienneté, en tenant compte enfin des facilités plus ou moins grandes pour chacun de trouver un nouvel emploi. L'étude des divers projets touchant le monopole des assurances nous permettra de revenir plus en détail sur cette question et d'examiner le cas de certaines catégories d'employés, les agents d'assurances, pour lesquels le problème est particulièrement délicat.

Le législateur devra fixer ensuite la procédure à suivre pour le règlement des indemnités. Il semble d'ailleurs qu'il doive pour cela s'en référer au droit commun : nomination d'un jury qui appréciera la valeur des immeubles et de l'industrie elle-même. On n'aperçoit aucune raison en cette matière d'écarter les mé-

thodes et les principes contenus dans les lois relatives à l'expropriation pour cause d'utilité publique. Assez souvent d'ailleurs, les lois d'interdiction se bornent à renvoyer purement et simplement au texte de 1841. Notons seulement qu'il n'intervient ni déclaration d'utilité publique, ni jugement d'expropriation, la loi qui prononce la prohibition ou le monopole tenant lieu de ces formalités, nécessaires en général pour autoriser la formation du jury et pour entraîner valablement la dépossession des propriétaires (1).

En maintes circonstances, la nature très spéciale des propriétés atteintes imposera la nécessité de modifier la composition du jury ordinaire, et de le constituer uniquement à l'aide de commerçants, d'industriels... de manière à avoir, sinon un jury d'experts, tout au moins un jury de compétences. Les contestations semblent devoir relever des tribunaux civils : la loi de 1904 relative à la suppression des bureaux de placement payants a innové sur ce point en confiant aux Conseils de préfecture, la connaissance des difficultés qui pourraient intervenir : nous verrons que les raisons invoquées ne sont pas très satisfaisantes et ne justifient pas cette innovation en matière de juridiction.

La fixation du chiffre des indemnités devra être laissée à la libre appréciation du jury. Toute indication préalable relative aux bases d'évaluations, au maximum à allouer, au taux de transformation du chiffre des affaires en bénéfices annuels, serait déplacée ; la loi ne pourrait contenir que des moyennes qui conduiraient à des différences de traitement ne correspondant aucunement aux différences de situation. Le rapport du chiffre des affaires ou des quantités produites au revenu moyen varie d'entreprises à entreprises, d'usine à usine. L'étendue du préjudice ne sera pas la même pour tous les établissements, et l'indemnité

(1) Béquet, *Répertoire*, V^o *Expropriation*, n^o 18.

doit être la compensation intégrale et exacte du dommage subi par chacun.

Les difficultés d'appréciation et d'évaluation disparaissent lorsqu'on se trouve en présence d'une société anonyme : la valeur de l'entreprise n'est autre que la valeur totalisée des actions. Il suffira par conséquent de s'en référer aux cours cotés en bourse ou en banque. On ne prendra évidemment pas comme base de remboursement la valeur nominale des titres, mais bien celle qu'ils présentaient au cours des dernières années. Agir autrement, comme l'ont parfois proposé certaines personnes (1), ce serait de la part de l'Etat accorder une compensation dérisoire ou excessive selon qu'il y aurait eu hausse ou baisse des titres depuis leur émission. Ce serait priver les uns de la plus-value légitime de leur propriété, accorder aux autres plus qu'ils ne devraient recevoir. Il y aurait pour les intéressés bénéfice ou perte selon les cas, et non pas compensation du préjudice subi. La loyauté commande de calculer la moyenne des cours sur une période suffisamment longue de manière à avoir non pas une valeur de circonstance, mais la valeur sérieuse, vraie, réelle de titres susceptibles d'assez grandes variations en peu de temps, sensibles à de multiples influences, campagne de presse, rumeurs semi-officieuses, projets d'origine parlementaire... qu'il serait trop facile à un gouvernement peu scrupuleux de provoquer pour diminuer les frais de rachat. Il serait particulièrement choquant de choisir pour base de remboursement le cours des titres correspondant à la période de préparation de la loi et de bénéficier d'une baisse dont les débats parlementaires auront été, sinon la cause, du moins l'occasion. De même encore, la loyauté exige

(1) Viviani, A propos du rachat des actions de la Banque de France, Ch. des députés, 19 juin 1897, *J. Off.*, p. 1439, et 25 mai 1897, p. 1295. Voir aussi discours Millerand, Ch. des députés, séance du 21 juin 1892. Cpr. Aucuy, *Systèmes socialiste d'échange*, p. 99.

que l'Etat ne prépare pas les voies à l'établissement d'un monopole par une augmentation excessive des impôts atteignant l'industrie convoitée. Il faudrait du moins, lorsque la mainmise de la puissance publique sur les entreprises privées sera devenue un fait accompli, que l'Etat tînt compte de la diminution artificielle de valeur consécutive à l'élévation des taxes fiscales. Nous aurons l'occasion de constater que cette politique de l'Etat honnête homme n'a pas été celle de tous les gouvernements et semble devenir de plus en plus un idéal dont la puissance publique s'éloigne tantôt plus, tantôt moins, mais dont elle ne semble guère chercher à se rapprocher.

CHAPITRE VII

Les monopoles et projets de monopole.

Le monopole des tabacs et l'affaire des tabacs factices. — Le monopole des allumettes. — Municipalisation du service des pompes funèbres. — Les projets de monopole concernant les assurances contre l'incendie (question des agents d'assurance) et l'alcool (France et étranger). — La suppression de la circulation et de la vente de l'absinthe en Belgique et en Suisse.

Monopole des tabacs.

Le décret du 29 décembre 1810, complété par la loi du 2 avril 1816 (Duvergier, 284), attribuait à la régie des droits réunis le monopole de la vente et de la fabrication du tabac. C'était une mesure de pure fiscalité, bien qu'on ait cherché à justifier l'intervention de l'Etat par la nécessité de protéger les consommateurs contre les exactions des marchands et fabricants (1). Le gouvernement impérial ne faisait d'ailleurs que reprendre les traditions de l'ancien régime : aussi le monopole s'implanta-t-il en France sans violence. « Dès 1674, la matière première avait été saisie par le fermier. Sans doute, en 1789, intervint une ère de liberté, mais ces 20 années de liberté, entrecoupée de 20 années de

(1) Voir dans le compte de l'administration des finances pour 1809-1810, le rapport du duc de Gaëte, ch. VIII, p. 83. Il considère comme scandaleux les bénéfices réalisés par la production privée.

stagnation dans les affaires, ne suscitèrent que de rares initiatives (1) ».

La régie devait acheter les tabacs existants chez les cultivateurs. Les fabricants pouvaient continuer leur industrie jusqu'au 1^{er} avril 1811, écouler leur stock jusqu'au 1^{er} juillet 1811, à condition d'acquitter les droits. A cette même date, les débitants devaient céder leurs marchandises à la régie. Le décret ne parle aucunement d'indemnités. En fait, l'administration racheta les usines dont elle avait besoin. Quant aux autres fabricants, cultivateurs, débitants, l'administration considérant qu'il y avait là des situations intéressantes qu'il fallait soulager, disposa dans la mesure du possible des bureaux de tabac en faveur des plus malheureux (2). M. L. Say (3) analysait ainsi les caractères et les résultats de l'établissement de ce monopole. « Si l'on a réussi en 1810, c'est qu'à l'époque où le changement de législation a eu lieu il y avait peu ou point de fabriques de tabac, et que l'industrie n'avait pas encore le caractère scientifique qu'elle a revêtu depuis... L'Etat a payé 10.217.000 francs pour l'acquisition de 16 manufactures de tabac, et l'administration porte son compte capital, dans la période de 1811-1819, à 89 millions de francs. Le remboursement des marchandises en magasin à leurs propriétaires a donné lieu aux abus les plus criants ; les négociants expropriés avaient rempli leurs magasins de produits qui n'avaient du tabac que le nom, comme par exemple des feuilles de noyer, et plus d'une fortune s'est faite au moyen de supercherie déloyales de cette espèce. » Heureuse époque pour les frau-

(1) Stourm, *Note sur le monopole des tabacs*, *Journal des économistes*, p. 327, juin 1893.

(2) Voir discours de M. Bocher, rapporteur, séance du 16 mars 1873, *Off.*, p. 1829, col. droite.

(3) Rapport fait au nom de la commission extraparlamentaire des alcools en 1885, publié dans le *journal des Contributions indirectes*, 1888, p. 433.

deurs que celle où la régie, encore innocente, ne savait pas distinguer une feuille de noyer d'une feuille de tabac !

La réforme ne fut pas toujours envisagée par les contemporains avec cette philosophie et cette sérénité que permet le recul du temps. Au dire de Chaptal (1), « la culture a été bornée à quelques points de la France ; le nombre des fabriques a été réduit à 10 ou 12 ; on a détruit en un instant les capitaux producteurs qu'on avait placés dans les usines ; on a enlevé le travail à de nombreux ouvriers qui étaient employés dans les fabriques : il s'en était formé 450 ; par le prix excessif qu'on a mis au tabac, on a encouragé la contrebande et démoralisé l'habitant des frontières. »

Les documents de l'époque sont muets sur la question des indemnités : le compte de 1811 (2) est le seul qui donne quelques indications, bien imprécises et très insuffisantes, que viennent heureusement compléter les renseignements donnés par M. L. Say.

Tabacs factices.

Le législateur n'avait pas prévu le développement que devait prendre la fabrication de l'anti-tabac, tabac factice dans lequel il n'entrait pas de nicotine : la jurisprudence avait reconnu à diverses reprises que la fabrication et la vente de ce produit ne

(1) *De l'industrie française*, Paris, 1819, I, p. 167.

(2) Cpr. compte de l'administration pour 1811, régie des droits réunis, état n° 6, p. 83. Voir aussi le rapport du duc de Gaëte, ch. IV, § VI, p. 23 : « La régie a dû rembourser les avances qu'il a été indispensable de lui faire pour la mettre à portée de payer comptant tous les tabacs, tant en feuilles que fabriqués, qu'elle a dû racheter des négociants et détaillants, ainsi que tous ceux qui se récoltent en France. Ces paiements joints aux premiers frais d'établissement des manufactures impériales ont exigé une avance de 100 millions. » D'autre part, une étude publiée dans le *Bulletin de statistique* (1900, t. XLVII, p. 268) donne les chiffres suivants : 63 millions pour l'achat des stocks et 49 pour celui des bâtiments et du matériel.

constituaient pas une contravention au décret de 1810 (1). En fait, c'était une concurrence qui diminuait considérablement le rendement du monopole. La loi du 12 février 1835 a supprimé pour le présent et pour l'avenir toutes les concurrences faites au monopole du tabac.

Le gouvernement ne voulait accorder aucune indemnité (2) : les matières premières, disait le ministre, n'avaient aucune valeur : c'était des feuilles d'arbre, des choses que la régie ne saurait vendre. Il n'y avait là qu'une valeur d'opinion ; une valeur qui n'avait rien de réel : sur quelles bases établir une indemnité ? D'ailleurs, la possession des ustensiles et instruments de fabrication est prohibée par la loi de 1816 et constitue une infraction. Quant aux bâtiments, ils ne subiront aucune dépréciation du fait du texte proposé. Et le ministre concluait en rejetant toute idée d'indemnité au profit d'une industrie qui n'était qu'un prétexte à la fraude. M. Dubouchage résumait ainsi la thèse ministérielle devant les Pairs : ces malheureux fabricants n'auront rien : 1° parce que leurs marchandises ne sont que de l'ordure, 2° parce que leurs ustensiles n'ont été acquis qu'en fraude de la loi (3). Sur ce dernier point, il y avait erreur certaine, la jurisprudence s'étant toujours reconnue impuissante à condamner les fabricants d'anti-tabac quand la régie les poursuivait. Odilon Barrot fit très justement remarquer que la base naturelle de l'indemnité, c'était la valeur intrinsèque des constructions et des ustensiles. Sans doute, les matières premières ne serviraient plus à rien après le vote de la loi, mais elles n'en n'avaient pas moins une valeur très réelle aux yeux de ceux qui les possédaient : il n'y

(1) Dalloz, *Répertoire*, V^o *Impôts indirects*, p. 626. ; Raymond, *Des indemnités accordées...* p. 64.

(2) *Moniteur*, 8 janvier 1835. Compte rendu des séances de la Chambre des députés, p. 68 et 77.

(3) 10 février 1835, p. 286, col. gauche.

avait pas là une question d'utilité pour le gouvernement, mais de justice pour les industriels (1).

Les Chambres furent d'avis que seule la perte des matières employées pouvait donner lieu à indemnité. Une ordonnance du 13 février 1835 a ouvert le droit des particuliers : la valeur des produits fabriqués et des matières premières devait être déterminée uniquement d'après le prix de revient. Les tribunaux ont donc refusé d'admettre les prétentions de certains industriels réclamant des dommages-intérêts pour la perte de leur industrie et les divers préjudices accessoires résultant des prohibitions inscrites dans la loi (2).

Monopole des allumettes.

La loi du 2 août 1872 imposait à l'Etat l'obligation d'indemniser les fabricants d'allumettes dépossédés par l'établissement du monopole, dans les formes et conditions prévues par la loi de 1841.

L'impôt de 4 centimes établi par les lois du 4 septembre 1871 et du 22 janvier 1872 n'avait pas procuré au Trésor les sommes escomptées : au lieu des 15 à 20 millions espérés, les recouvrements s'étaient élevés seulement à 5 millions. Ces moins-values provenaient de l'impossibilité où se trouvait l'administration d'empêcher la vente et la fabrication clandestine et d'enrayer une fraude qui portait un grave préjudice au Trésor et permettait la concurrence des petites fabriques, concurrence désastreuse aux grandes usines placées sous la surveillance de la régie. Malgré que la consommation fût alimentée en majeure partie par la contrebande, les prix n'en n'avaient pas moins haussé et faisaient peser un lourd tribut sur le public. Aussi bien, les fabricants se trouvaient-ils d'accord avec le gouver-

(1) 8 janvier 1835, Chambre des députés, *Moniteur*, p. 77.

(2) Conseil d'Etat, Duchatellier 11 janvier 1838, Lebon, 73 ; Mathon, 28 mai, 1838, Lebon, 266.

nement pour demander le rachat de leur industrie et l'établissement du monopole (1). Au sujet des indemnités, le rapporteur estimait qu'il convenait de rembourser — et la valeur des immeubles, de l'outillage... estimés par lui à la somme de 8.000.000 — et la valeur de l'industrie elle-même. Sur ce dernier point, M. Caillaux prévoyait que le montant des indemnités atteindrait 12.000.000 (2). Il indiquait d'ailleurs que ses calculs reposaient sur des moyennes, et que les bénéfices réalisés par chaque usine devaient être des plus variables et ne présenter aucunement un rapport constant avec le chiffre des affaires (3).

Chose curieuse, personne ne songea à relever que l'impôt établi moins de deux ans auparavant avait porté une forte atteinte à la prospérité des grandes usines, et qu'il eût peut-être été équitable de tenir compte de ce fait dans le calcul de l'indemnité.

La loi de 1872 ne s'était pas prononcée sur le point de savoir si l'Etat exploiterait directement, ou s'il aurait recours à une compagnie fermière. Ayant opté pour le deuxième système, le gouvernement présenta à l'approbation législative le cahier des charges relatif à la concession du monopole (4). La question des indemnités allait reparaitre d'une manière assez inattendue ; elle fit même l'objet d'une discussion autrement vive et autrement longue que ne l'avait été celle de 1872. La question, d'ailleurs, ne se posait pas dans les mêmes termes et les situations ne se ressemblaient pas. Au cours des débats (5), certains orateurs se

(1) Rapport Caillaux, *Officiel* du 12 août 1872, p. 5496.

(2) Séance du 3 août 1872, *Officiel*, p. 5335, col. mil., discours de M. Caillaux.

(3) Les industriels protestèrent contre ce procédé des moyennes qui ne passa d'ailleurs pas dans la loi. *Notice sur la fabrique d'allumettes de Roche et C^{ie}, Marseille, et sur les bases de son expropriation pour cause d'utilité publique*, p. 64. Voir aussi une consultation de M^e Nicolet, avocat près la cour de Paris, en réponse aux questions que lui avaient adressées MM. Roux et Caussemille, fabricants à Marseille.

(4) *Officiel*, 21 janvier 1873, p. 433.

(5) *Officiel*, 25 février 1873, p. 1320.

firent l'écho des doléances du public : on se plaignait de ne pouvoir se procurer facilement les allumettes dont on avait besoin. La compagnie avait passé des traités avec un certain nombre de personnes pour la vente des allumettes dans toute la France. A leur tour, ces sous-traitants régionaux concédaient à certains commerçants le droit exclusif de vendre des allumettes, en leur imposant comme condition d'écouler tant de kilos de chocolat, de café, de sucre... Bien plus, certains commerçants avaient voulu s'approvisionner directement chez les concessionnaires et consentaient même à payer leurs achats en gros au prix de la vente au détail : leurs offres ont reçu une fin de non recevoir. Il en résultait pour certains négociants le privilège de fournir seuls un article de première nécessité et la possibilité de faire à leurs collègues une concurrence déloyale. De cession en cession, il est arrivé que la compagnie a créé un concessionnaire unique par canton, presque toujours un épicier en gros, lequel va trouver les petits épiciers de la circonscription et leur dit : vous aurez des allumettes, mais vous ne prendrez que mon thé, que mon café... Les marchands au détail se sont adressés à la compagnie qui s'est retranchée derrière les conventions qu'elle a passées avec les sous-traitants. On cherche ainsi à établir le monopole indirect de l'épicerie (1). Aucune clause du cahier des charges n'assurant la répression de ces manœuvres, la commission proposa le texte suivant : la compagnie... vendra aux consommateurs et aux débitants dûment patentés. Aussitôt, protestation de M. Testelin (2) : vous expropriez sans indemnité les commerçants en gros qui ont organisé un commerce d'allumettes. Les fabriques étant peu nombreuses, il a fallu, pour assurer la régularité de la vente, qui est des plus variable, que les intermédiaires établis-

(1) M. Leurant, *Officiel*, 25 février 1873, p. 1321.

(2) *Officiel*, 15 mars 1873, p. 1799, col. gauche.

sent des entrepôts en gros nécessitant de grandes dépenses d'installation, des frais d'assurances, etc... Il faudrait les indemniser — Le texte proposé par la commission fut adopté par l'assemblée qui ne tint aucun compte des observations de M. Testelin, non plus que d'un amendement de M. Raoul Duval, qui revint à la charge le lendemain et demandait qu'on indemnisât les commerçants en gros dont le négoce allait être supprimé. Aucune modification ne fut donc apportée aux prescriptions de la loi de 1872 relativement à la question des indemnités.

Dès 1873 il fut procédé à la constitution des jurys et à l'expropriation des diverses usines. Des difficultés s'élevèrent immédiatement sur le point de savoir si le règlement des indemnités devait être confié en toute hypothèse au jury. Ce n'était pas l'opinion du ministre des finances : il estimait qu'on n'était forcé de recourir à cette procédure que lorsqu'il s'agirait d'usines ayant une situation légale parfaitement établie. Chaque industriel devait, en effet, se munir d'une autorisation administrative : tous ceux qui avaient obtenu des autorisations à durée limitée et avaient omis de les faire renouveler n'auraient droit à aucune indemnité, puisque leurs usines n'avaient qu'une existence de fait et étaient légalement inconnues de l'administration : à ceux qui se trouvaient dans cette situation, le ministre n'offrait de dédommagement qu'à titre gracieux.

Les industriels refusèrent les propositions de l'administration. C'est alors que le ministre envoya aux préfets une circulaire (18 février 1874) leur enjoignant de prendre un arrêté constatant l'existence illégale des fabriques, en ayant soin de ne viser que les lois et règlements relatifs aux établissements insalubres et en s'abstenant de citer la loi du 2 août 1872. Cette citation suffit à montrer que les préfets n'exerçaient pas les pouvoirs à eux conférés en la matière dans un intérêt de salubrité publique et sous le contrôle du ministre du commerce, dans les

attributions duquel se trouve la police des ateliers dangereux et insalubres, mais qu'ils agissaient dans un intérêt fiscal, à l'instigation du ministre des finances, incompétent pour statuer sur les mesures de police concernant ces établissements. Les arrêts furent annulés par le Conseil d'Etat pour excès de pouvoir (1).

M. Caillaux avait prévu que les frais d'indemnité s'élèveraient à une vingtaine de millions. Ils dépassèrent en réalité 34.000.000. La liquidation complète des indemnités ne se trouva terminée qu'en 1883 (2). On peut se demander si les intérêts du Trésor ne furent pas un peu sacrifiés. Pour les 600 fabriques — dont 500 petites usines correspondant à des besoins locaux, — le chiffre de 273.573 francs porté au chapitre frais judiciaires, témoigne d'un grand nombre de contestations pénibles, de créances litigieuses, de droits tenus en suspens (3). D'ailleurs les opérations traînaient en longueur. Une circulaire ministérielle confidentielle du 2 novembre 1872 avait décidé que le monopole ne pourrait être établi que le jour où les indemnités auraient été payées aux intéressés. Or, beaucoup de petits fabricants avaient fermé leurs usines dès la promulgation de la loi qui disait : « A partir de la promulgation de la présente loi, l'achat, la fabrication, la vente des allumettes chimiques seront attribués à l'Etat sur tout le territoire... » Beaucoup de petits industriels furent ainsi à atten-

(1) Aucoc, *Conférences sur le droit administratif*, I, n° 283 ; Conseil d'Etat, Pariset, 26 novembre 1875, Lebon, p. 934 ; Laumonnier-Carriol, 26 novembre 1875, Lebon, p. 936. — Voir aussi Vezin, *Le monopole des allumettes chimiques*, *Journal des Economistes*, t. CXIX, 1874, p. 234 et 404.

(2) Compte général de l'administration des finances. Frais d'expertise et d'expropriation des allumettes chimiques. Les dépenses sont groupées sous cinq rubriques : Indemnités pour dépossession ; prix d'achat des approvisionnements en fabrique ; frais judiciaires ; frais d'expertises ; frais d'achat, de construction et d'aménagement. Le compte de 1883 porte un total général de 34.565.099 fr. 01.

(3) Stourm, *Systèmes généraux d'impôts*, p. 274.

dre 15 ou 20 mois la fixation de leur indemnité sans oser ouvrir leurs usines (1).

On relève d'assez grandes différences entre les offres de l'administration et les décisions des jurys. A Marseille, un des centres les plus importants de la fabrication, le ministre offrait 1.772.000 et il fut accordé 10.526.000, soit une différence de 8.784.000 en faveur des fabricants (2). De même à Paris, l'Etat proposait 2.145.793, le jury allouait 3.106.000. Mécontent, le gouvernement attaqua les décisions du jury de Marseille, mais pour des motifs en sommes puérils : 1° la décision a été rendue par des jurés au nombre desquels figurait un failli non réhabilité ; la liste des jurés titulaires comprenait le nom d'une personne décédée avant sa formation ; 2° le magistrat directeur du jury a excusé un des jurés pour cause de maladie sans qu'il ait été fait mention au procès-verbal que l'existence de cet empêchement avait été régulièrement justifiée, etc., etc... On peut se demander quels avantages pouvait retirer l'administration de son pourvoi, en admettant qu'il y eut réellement vice de forme ? Que les expropriés fussent renvoyés devant un autre jury qui statuerait de façon moins équitable ? Au reste, l'Etat consentit à traiter amialement avec certains industriels moyennant un escompte de 5 % sur les sommes allouées, ce qui semble indiquer une confiance assez limitée dans le bien-fondé du pourvoi en cassation intenté.

La municipalisation du service des pompes funèbres.

Le décret du 23 prairial an XII, article 22, et celui du 18 mai 1806, articles 7 et suivants, avaient accordé aux fabriques et consistoires, à l'exclusion de toute autre entreprise, la fourniture des

(1) Vesin, *op. cit.*, p. 243.

(2) Vesin, *op. cit.*, p. 408.

décorations relatives, soit à la pompe, soit à la décence des enterrements : on voulait éviter les abus et les scandales qu'avaient causés la concurrence des entreprises particulières et l'esprit de spéculation qui les animait ; on voulait assurer aux fabriques et consistoires des ressources destinées à compléter le traitement des ministres du culte et à subvenir à l'entretien des cimetières. La nouvelle législation du 18 décembre 1904 remet aux communes le droit « de faire seules toutes les fournitures en ce qui concerne le service intérieur ». Elle se borne à prévoir le maintien des traités réguliers existant entre les fabriques et les entrepreneurs dans les localités où le service s'exerce par ces intermédiaires. Les bénéfices réalisés par eux devront désormais être versés à la caisse municipale. Le matériel existant sera repris par les communes pour sa valeur estimative. On ne paraît pas s'être préoccupé de la question des indemnités en ce qui concerne les fabriques elles-mêmes (1) : le rapporteur au Sénat ne parle que des entreprises ayant passé des conventions avec les établissements ecclésiastiques. Le Sénat ne s'est pas occupé du problème. A la Chambre, M. Fleury-Ravarin a bien soutenu le principe de l'indemnité, mais il paraît n'avoir songé qu'aux industries privées établies sous le régime de la législation impériale et n'avoir envisagé que la situation du personnel menacé d'être réduit considérablement par l'établissement du monopole. Il est d'ailleurs certain qu'on ne pouvait parler de la « propriété » des fabriques sur le service des funérailles ; il y avait là une concession spontanée de la puissance publique et un régime de privilège auquel l'Etat était libre de mettre un terme lorsque le besoin s'en ferait sentir. C'est sur ce dernier point qu'il est possible de montrer quelque scepticisme. Il n'entre pas dans le

(1) Rapport Milliès-Lacroix, Sénat, *Documents parlementaires*, 1904, p. 228 ; séance du 21 juin 1904, *Off.*, p. 589 et s. ; Ch. des députés, 27 décembre 1904, p. 3343 de l'*Off.* Discours de M. Fleury-Ravarin.

cadre de cette étude d'apprécier l'opportunité politique de la réforme. Au point de vue administratif on a voulu faire bénéficier les communes du revenu réalisé par les fabriques. Seulement, on a mis en avant des considérations de décence, d'ordre public, de liberté religieuse... (1) alors qu'on cherchait surtout à procurer des ressources aux budgets communaux. On se trouve en présence d'un véritable monopole fiscal. Il s'agissait en réalité de donner aux communes les bénéfices d'un impôt sur la nature duquel on préférerait ne pas insister.

Monopole des assurances.

L'idée d'établir le monopole des assurances n'est pas nouvelle : le 8 mai 1848, Garnier Pagès, ministre des finances du gouvernement provisoire, proposait — entr'autres expédients destinés à procurer des ressources au Trésor, — de mettre l'Etat en possession des assurances contre l'incendie. Le projet ne fut pas adopté. Depuis cette époque, plus de 14 propositions émanant, soit de l'initiative parlementaire, soit de l'initiative gouvernementale, ont eu le même objet et le même sort. Elles ne présentent pas toutes le même caractère. Les unes, — les moins nombreuses, — visent à créer une caisse centrale et des caisses départementales (2). Ces caisses devraient fonctionner en concurrence avec les sociétés déjà existantes : en fait, ces projets aboutissent indirectement au monopole d'Etat, par la création d'un service d'assurances exempt de toute charge, qui serait à même de diminuer le taux des primes et de rendre impossibles les exploitations privées, soumises à de lourdes taxes fiscales. Cette élimination des compagnies n'étant pas imposée

(1) Pulby, *Le monopole des pompes funèbres*, *Revue générale d'administration*, 1905, p. 129 et notamment 131.

(2) Proposition Viger, Ch. des députés, 20 avril 1894 ; Proposition Calvet, 12 juillet 1895, Sénat.

en termes formels par la loi, on écarte la question de dédommagement, et le législateur arriverait ainsi à constituer le monopole au moyen d'une spoliation certaine et sans donner un centime d'indemnités (1).

A défaut d'autres mérites, les propositions de monopole direct ont celui de la franchise : le 6 juillet 1894, M. Bourgeois, député du Jura, a déposé un projet de monopole pur et simple. L'Etat devenait le seul entrepreneur d'assurances contre l'incendie, en attendant la mainmise de la puissance publique sur les branches vie, grêle, accidents, etc... M. Bourgeois espérait trouver dans cette combinaison un bénéfice annuel d'au moins cent millions. On a plus d'une fois démontré l'exagération et l'optimisme de ces prévisions. M. Bourgeois accordait un rapide examen à la question des indemnités, reconnaissant aux actionnaires le droit de se faire rembourser leurs titres. Il ne disait pas un mot du personnel et des employés.

L'indemnité devrait d'abord comprendre les frais de rachat des actions : il y aurait de ce chef une dépense d'un chiffre considérable (2), à moins qu'on ne prépare le monopole par l'établissement d'impôts élevés entraînant une baisse subite des titres : les compagnies écrasées sous le poids de l'impôt, disparaîtraient les unes après les autres, laissant le champ libre à l'établissement du monopole. Il faut signaler, à ce point de vue, la proposition de la commission du budget en 1906 : dans un article 20, elle proposait d'assujettir les capitaux assurés en France par chacune des compagnies au paiement d'une taxe progressive à

(1) Pour plus de détails, cpr. Pardoux, *Les assurances contre l'incendie et l'Etat français*, p. 84 et s.

(2) Voir la valeur totale des diverses sociétés d'assurances contre l'incendie (chiffres donnés par le *Journal des Assurances*) : 1901, 386.100.000 francs ; 1902, 385.500.000 ; 1903, 387.830.000 ; 1904, 386.520.000 ; 1905, 406.910.000 ; 1906, 363.400.000 (Effet du remaniement des patentes et de sinistres, voir *Journal des Assurances*, 1907, p. 478).

partir du chiffre de 3 milliards. Le taux de 15 francs par million assuré s'augmentait de 5 francs par million pour chaque fraction de 1 milliard. Une disposition spéciale interdisait aux sociétés de se récupérer sur les assurés par quelque procédé que ce fût : cette taxe frappait telle compagnie d'un impôt qui s'élevait à près de 1 million, soit 4 % des dividendes distribués ; telle autre se voyait imposée d'une somme supérieure à ses bénéfices (1). Le projet souleva de telles protestations qu'il dût être abandonné. La progression a disparu des articles 5 et 6 de la loi du 30 janvier 1907 : une taxe de 12 francs par million du capital assuré est établie avec certaines réductions de tarif quand le montant des capitaux assurés ne dépasse pas 3 milliards. Il est interdit aux compagnies de se récupérer sur l'assuré.

Le remboursement des réserves entraînerait l'obligation pour l'Etat d'acheter les nombreux immeubles qui servent aux compagnies — compagnies à primes fixes et mutuelles — à placer une partie de leurs fonds de garantie. L'Etat serait également forcé d'exproprier les autres immeubles, succursales, bureaux... qui servent actuellement au fonctionnement des entreprises privées.

Reste le troisième chapitre du budget des indemnités : les dédommagements à allouer au personnel. Ce ne serait, ni le moins important, ni celui qui soulèverait le moins de difficultés d'ordre théorique. Les compagnies occupent un personnel considérable : on a donné le chiffre de 200.000 employés (2). Sans doute, l'Etat en conservait un bon nombre, mais on se flatte d'arriver à une certaine réduction par la suppression des doubles emplois à la suite de la disparition des industries concurrentes. On espère dans bien des cas pouvoir recourir aux agents

(1) Ch. des députés, 14 décembre 1906 et 28 janvier 1907, 2^e séance, *Off.*, p. 207 et s., discours de M. Thierry; même séance, M. Chastenet, *Off.*, p. 210.

(2) Pardoux, *op. cit.*, p. 105.

des postes et de l'administration des finances. L'économie de personnel constitue même un des grands arguments de M. Bourgeois.

Les employés d'ailleurs n'ont jamais manqué de faire entendre leurs réclamations dès qu'on agitait la question du monopole. En 1848, à l'époque où Garnier-Pagès proposait de racheter les entreprises privées, les employés envoyèrent une protestation qui ne contribua pas peu à faire échouer le projet ministériel. De même, en 1895, les agents adressèrent au parlement une pétition où ils faisaient valoir qu'en dehors de la perte de leurs emplois, l'adoption du système proposé aurait pour conséquence de réduire à néant toutes les institutions créées en leur faveur, et de supprimer, entre autres choses, les retraites. « Lorsqu'en 1905, on prêta à MM. Rouvier et Dubief l'intention de remettre en avant la question du monopole de l'Etat en matière d'assurances contre l'incendie, les agents des compagnies se sentant menacés dans leurs intérêts, se sont constitués en syndicats locaux, et firent paraître des rapports circonstanciés où ils s'efforçaient de démontrer tous les inconvénients de l'Etat assureur » (1).

Il est nécessaire d'examiner avec précision la situation des agents d'assurance (2) : la question est capitale au point de vue des indemnités. Les compagnies, installées à Paris et dans les grandes villes, ont dû établir dans les localités moins importantes des employés qui les représentent : ce sont les agents d'assurance. Ils ont une circonscription déterminée. Ils concluent les polices, recouvrent les primes, veillent à l'exécution des contrats, procèdent au règlement des sinistres. Ils sont assistés par des sous-agents qui font la chasse au client, préparent les

(1) Pardoux, *op. cit.*, p. 107.

(2) Samaruc, *Situation juridique des agents d'assurance*, p. IX et s.

rapports, etc., etc. Au point de vue juridique, la situation du sous-agent vis-à-vis de l'agent général est la même que celle de l'agent général vis-à-vis de la compagnie (1).

Lato sensu, on désigne encore du même nom le personnel mobile des inspecteurs d'assurances, lesquels ont un pouvoir administratif de surveillance, règlent les sinistres les plus importants, et s'occupent également de rechercher des polices.

Si l'Etat accorde des indemnités aux employés privés de leur situation, il devra bien entendu en accorder aux agents d'assurance : ce n'est pas là que réside la principale difficulté. Ce qui complique la situation, c'est que l'agent d'assurance est un employé d'un caractère spécial : il ne possède pas seulement un titre nu, mais encore une clientèle. Il ne s'agit donc plus d'un salarié ordinaire, et la question se pose de savoir si l'Etat ne devra pas lui rembourser la valeur de cette clientèle, ou s'il pourra se contenter de le traiter comme tous les autres employés (2).

Supposons une agence constituée : il s'est formé autour d'elle comme une sorte d'achalandage. Un certain nombre de polices ont été contractées par l'intermédiaire de l'agent, parfois même il est le seul créateur du portefeuille local. Que remarque-t-on alors : la clientèle tend à se constituer comme forme nouvelle de propriété. Sans doute, il ne faut pas exagérer et prétendre que le crédit de la compagnie ne contribue pas à déterminer le client à s'assurer. Mais à lui seul, cet élément est insuffisant. La clientèle résulte avant tout des efforts de l'agent, de son activité, de ses relations ; cela est si vrai que certaines compagnies n'agréeront la demande de celui qui se présente que s'il a déjà « travaillé » dans la région, que s'il s'est déjà constitué un porte-

(1) *Journal des Assurances*, 72, 432.

(2) Fuzier-Hermann, *Répertoire*, V^o *Ass.*, 1080 ; Samaruc, *op. cit.*, p. 36.

feuille. C'est là dans l'agence un élément qui échappe à la compagnie, qui dépend de l'habileté de son représentant, et dont la prospérité dépend de ses capacités ; c'est en somme l'équivalent de l'achalandage pour un fonds de commerce. L'importance des prix de cession des portefeuilles est parfois considérable : 53.000 francs (P., 99, 2, 65.), 37.000 (S., 78, 2, 65.) ; 14.000 (*Journal des Ass.*, 98, 8.) L'agence ne constitue-elle pas dans le patrimoine du titulaire une véritable propriété dont l'Etat devrait rembourser le montant intégral au titulaire dépossédé par l'établissement du monopole ? Pour résoudre le problème, il convient d'examiner quelle est l'attitude et des compagnies et des tribunaux vis-à-vis des agents, et de demander aux unes comme aux autres leur opinion sur la nature et la validité des cessions de portefeuille.

La situation juridique des agents vis-à-vis de la compagnie peut revêtir un double caractère. Ils peuvent être de simples agents salariés se bornant à rapprocher deux personnes qui veulent contracter ; mais ils peuvent être aussi de véritables mandataires, représentant la compagnie et traitant en son nom. Il est parfois délicat de distinguer en quelle qualité agit l'agent. Il a été jugé que lorsqu'ils se bornent à toucher des sommes d'argent pour les rendre à la compagnie, que lorsqu'ils sont rétribués par un traitement fixe, ils ont la qualité de commis ou d'employés. Mais lorsqu'ils sont rétribués à l'aide de remises sur le montant des sommes encaissées, la fonction constitue un mandat, dès lors qu'elle n'est pas limitée dans sa durée et que le temps et le travail de l'agent ne lui sont pas forcément entièrement consacrés (D. P., 73, 2, 176 ; S., 76, 1, 327 ; P., 76, 785 ; D. P., 77, 1, 239 ; *J. des As.*, 85, 306 ; 1901, 409. *adde* 1904, 57 et 1907, 245 pour des situations qui participent à la fois du mandat et du louage de service).

D'une manière générale, la jurisprudence tend à déclarer qu'il y a normalement mandat salarié. Elle prend comme critérium le

mode de rétribution de l'agent : tant pour cent sur le montant des primes encaissées, mandat — traitement fixe, louage de service. Un des jugements les plus récents sur la matière est caractéristique à cet égard (Bruxelles, Deville contre les patrons réunis, 6 avril 1905) (1).

En ce qui concerne les cessions des portefeuilles, elles furent d'abord favorisées par les compagnies, qui acceptaient la personne désignée par le titulaire pour lui succéder (2). Mais les compagnies semblent montrer une hostilité croissante à l'égard d'une opération qui assurait au titulaire actuel un véritable droit de présentation. Les compagnies veulent avoir leur personnel sous la main, accepter et refuser qui elles veulent. Il a d'ailleurs été remarqué que, pour augmenter leurs prix de cession, les agents contractaient avec trop de facilité des assurances fragiles (P., 99, 1, 64).

Quant à la jurisprudence, elle admet la validité de ces opérations en elles-mêmes. Toutefois, elle ne paraît pas très fixée sur la nature juridique (3) d'un acte qui lui semble être, tantôt une vente (S., 78, 2, 65 ; *J. des A.*, 93, 74 ; la clientèle serait absolument *res in commercio*), tantôt un contrat innomé, synallagmatique, par lequel le titulaire actuel s'engage à faire auprès de la compagnie toutes les démarches nécessaires pour faire agréer le successeur qu'il propose, lequel lui fournit en retour une somme d'argent. La clientèle n'appartient pas à l'agent, mais à la compagnie (S., 85, 2, 136 ; *J. des A.*, 1883, 250 ; S., 89, 2, 6).

En fait, les deux systèmes aboutissent à des résultats sensiblement analogues : le titulaire actuel doit toujours exécuter le contrat avec bonne foi ; il est tenu à garantie ; il ne doit rien

(1) Fuzier-Hermann, *Répertoire*, V^o *Assurances*, 1018 et s. ; Samaruc, *op. cit.*, 43 et s.

(2) Samaruc, *op. cit.*, 37.

(3) Samaruc, *op. cit.*, 42 et 45.

faire qui pourrait diminuer la clientèle cédée à l'acheteur. C'est en somme la situation du cessionnaire d'un fonds de commerce, c'est-à-dire du vendeur en matière de propriété incorporelle. Si le titre lui-même de l'agent ne peut faire l'objet d'une convention, la clientèle de l'agent est une chose dans le commerce, au moins en fait, sinon dans la rigueur des principes ; c'est en tout cas un bien susceptible d'appropriation privée (1). Le cédant s'interdit d'exercer dans un rayon déterminé, pour ne pas faire acte de concurrence déloyale : avantages parfaitement appréciables en argent. De pareilles cessions — quelle qu'en soit la nature exacte au point de vue juridique — sont valables et une jurisprudence constante le reconnaît (S., 78, 2, 65 ; S., 85, 2, 136 ; *J. des Ass.*, 86, 29).

Mais ce contrat valable *inter partes* l'est-il au regard de la compagnie, ou n'est-il seulement que *res inter alias acta* ? La compagnie refusant d'agréer le cessionnaire sera-t-elle condamnée à donner des dommages-intérêts, et sous quelles conditions ? Certaines distinctions s'imposent. Il faut faire trois hypothèses.

Premier cas.—La compagnie reconnaît formellement à l'agent le droit de donner sa démission en faveur d'un successeur offrant toutes garanties voulues. La compagnie ne peut arbitrairement refuser le candidat présenté : elle doit indiquer les motifs de son refus ; elle s'exposerait à des dommages-intérêts si sa décision avait été principalement dictée par le désir de nuire à l'agent. La responsabilité provient donc d'un *animus nocendi* et se fonde sur l'article 1382 (S., 87, 2, 213). Une fois qu'elle a agréé le candidat proposé, elle ne peut plus le révoquer, à moins de lui rembourser tout ou partie du prix de cession, en exceptant bien entendu le cas de malversations ou de fautes professionnelles graves

(1) Fuzier-Hermann, *Répertoire*, V^o Assurance, 1080.

(S., 73, 1, 219 ; D., 74, 1, 269 ; P., 73, 525 ; *J. des A.*, 81, 464 et 81, 467 ; P., 05, 2, 170) (1).

Deuxième cas. — La compagnie interdit formellement de présenter un successeur. Dans ce cas, la compagnie n'est jamais tenue de donner une indemnité si elle refuse de ratifier les conventions passées par les parties (S., 78, 2, 65) (2).

Troisième cas. — La compagnie tolère en fait l'exercice de la présentation. L'agent n'ayant alors aucune raison de croire, en droit, à la validité de l'opération, ne peut se plaindre à proprement parler d'être victime d'un préjudice lorsqu'il essuie un refus de la part de la compagnie. Le fait même de cette tolérance ne met pas la compagnie dans l'obligation de laisser l'agent lui imposer un successeur, s'il existe un motif légitime pour le révoquer immédiatement (3) (S., 72, 2, 240).

Conclusions au point de vue des indemnités : sauf dans la première hypothèse, l'Etat n'aurait pas à rembourser aux agents privés de leur emploi le montant des sommes qu'ils auraient pu verser aux mains du précédent titulaire. Les parties avaient traité à leurs risques et périls : l'établissement du monopole ne saurait leur donner des droits qu'elles n'avaient pas sous le régime de liberté, et qui leur étaient même formellement refusés. L'Etat devra donc traiter ces agents comme des employés ordinaires. Faire plus serait une libéralité, voire même une sorte de récompense à raison d'actes jugés répréhensibles par beaucoup de compagnies.

On a même été plus loin, et on a soutenu (4) que les agents étant les mandataires de la compagnie (ce qui n'est pas toujours exact), l'Etat, substitué aux entreprises privées, pourrait révo-

(1) Samaruc, *op. cit.*, 59 ; Fuzier-Hermann, *V^o Assurance*, n^o 1089.

(2) Samaruc, 56 ; Fuzier-Hermann, 1086-1087.

(3) Samaruc, p. 50 ; Fuzier-Hermann, 1088.

(4) Pradoux, p. 107, *op. citat.*

quer le mandat sans donner d'indemnités ; et l'on concluait que si le droit des employés à un dédommagement paraissait incontestable, il n'en allait pas de même de celui des agents : ces derniers n'auraient jamais pu prétendre qu'à une compensation donnée à titre gracieux. Il y a là une confusion : qu'il s'agisse de louage de services ou de mandat, la révocation ne donne aucun droit à une indemnité. En matière de mandat, une révocation abusive ou intempestive seule ouvre au profit de la victime le droit à réparation (1). De même, en matière de louage, la jurisprudence n'accorde d'indemnité pour renvoi que s'il a eu lieu sans motifs valables, ou d'une façon qui pourrait nuire à l'agent (S., 57, 1, 835 ; 65, 1, 350 ; 61, 2, 165 ; 88, 2, 88 ; *J. des A.*, 1901, 409). Dans l'une et l'autre hypothèse l'Etat n'est aucunement tenu d'indemniser du moment qu'il s'agit d'un cas de force majeure, dans l'espèce, de l'application d'une mesure d'intérêt général.

Monopole des alcools.

Le nombre considérable des personnes qui s'adonnent à la production, à la rectification ou à la vente de l'alcool donne une importance particulière à la question des indemnités. Les statistiques donnent à cet égard les chiffres suivants pour l'année 1906 (2) (derniers résultats connus) :

Débitants de boissons.	477.323
Marchands en gros.	32.398
Bouilleurs et distillateurs de profession	9.601
Préparateurs et fabricants d'alcools dénaturés . .	225
Loueurs d'alambics	17.476
Fabricants et marchands d'alambics.	4.172
Détenteurs d'alambics	108.148

Toutes ces personnes d'ailleurs n'auraient pas à souffrir de

(1) Baudry-Lacantinerie, *Traité élémentaire de droit civil*, II, n° 1194.
(2) *Bulletin de statistique*, 1907, t. LXII, p. 43 et s.

l'établissement du monopole. Il faut distinguer les systèmes proposés.

La question d'indemnité ne se pose, au dire des partisans du monopole de la dernière vente en gros ou monopole facultatif (1) non plus que pour ceux du monopole de la rectification (2). Dans le premier cas, l'Etat se borne à exiger que l'alcool circule dans la bouteille fiscale, quittance matérielle de l'impôt, de même qu'il exige l'apposition d'un timbre sur les reconnaissances de dettes entre particuliers, de même qu'il impose l'inscription de certaines mentions sur certains produits (objets en doublé, margarine...), Dans le second cas, la fabrication des alcools d'industrie reste libre, et les flegmes à raffiner sont traités par l'industrie privée à la suite d'adjudications. Quant aux eaux-de-vie de vin, de cidre... leur production est soumise à la surveillance constante de la régie qui n'en assume pas elle-même la fabrication. On a exprimé la crainte que l'Etat, devenu seul acheteur, ne finisse par imposer ses conditions et n'arrive à exproprier indirectement certains établissements, forcés d'en passer par la volonté et les conditions de leur unique client (3). Peut-être ce danger est-il moins à redouter dans un pays de suffrage universel. En tout cas, ces systèmes ne paraissent pas comporter en puissance ni le monopole de la fabrication, ni le monopole de la vente au détriment de l'industrie libre.

La question de l'indemnité devient au contraire capitale, lorsqu'on passe au monopole complet de fabrication, de rectification et de vente. A diverses reprises, on a tenté d'évaluer le montant des dépenses qu'entraînerait l'établissement du monopole abso-

(1) Projet Alglave publié en annexe au projet de M. Louis Martin, Ch. des députés, 2 juillet 1906, n° 165. Cpr. p. 12, 21 et 41 de l'étude de M. Alglave.

(2) Projet Guillemet, 1906, 5 novembre, annexe 359, pages 103 et s., Ch. des députés ; Maujan, Ch. des députés, annexe 1906, n° 173, p. 733.

(3) Perdrigeat, *Le monopole des alcools*, p. 137.

lu. En 1888, deux membres de la commission extraparlamentaire des alcools arrivaient aux évaluations suivantes (1). « Il y a en France, 26.000 marchands en gros (aujourd'hui, 32.000) ayant en moyenne pour 30.000 francs de marchandises en magasins, ce qui donne pour la valeur de leurs marchandises 780 millions de francs. Mais ce total devrait être augmenté de tout ce qu'il faudrait acheter de marchandises aux propriétaires assimilables aux marchands en gros. Dans les Charentes seules, il y a chez les propriétaires des stocks d'une valeur énorme. C'est un milliard qu'il faudrait dépenser pour acquérir et faire porter dans les entrepôts de l'Etat l'alcool et les spiritueux existants, sans compter la destruction de l'industrie et du commerce qui serait — comme pour les allumettes, — l'objet d'une indemnité que l'on peut estimer, suivant nos collègues, à un second milliard ». M. Léon Say estimait d'ailleurs que ce dernier chiffre était quelque peu excessif.

M. Fleury-Ravarin (2) donne des chiffres qui semblent devoir être plus exacts : il les puise dans l'enquête à laquelle s'était livrée en 1894 l'administration des contributions indirectes, à la demande de la commission extraparlamentaire des monopoles. M. le directeur général Catusse, dit-il, a établi que le montant de l'indemnité atteindrait de 800 millions à un milliard.

M. Jaurès s'est livré de son côté à une évaluation, dans le discours où il exposait les grandes lignes de son projet de monopole de la fabrication, de l'importation, de la rectification des alcools (3) : la vente échappe à la mainmise de l'Etat. Par contre, le monopole s'étendrait à la fabrication et au commerce des alam-

(1) Rapport général de M. Léon Say.

(2) Fleury-Ravarin, Ch. des députés, 11 juin 1895, *Off.*, p. 1166.

(3) Contre-projet à loi de budget de 1903, séance du 26 février, *Off.*, p. 889. Voir aussi projet Astier, 30 janvier 1903 et 27 février 1903, Ch. des députés, annexes, p. 341 et 899.

bics. L'Etat ne serait obligé de racheter que les grandes distilleries et raffineries, les petites et moyennes entreprises continuant à travailler sous le contrôle de la régie. En ce qui concerne les grandes distilleries (1), une quarantaine environ, dont l'expropriation était prévue, leur production s'élève à 17.000.000 hectol. : au cours élevé de 40 francs, elle représente une valeur brute de 70 millions. En calculant le bénéfice net des industriels à 10 %, conclut M. Jaurès, cela ferait une inscription de 7 millions de rentes à la charge du Trésor.

Tous ces chiffres sont le résultat d'approximations plus ou moins hypothétiques. Ce qu'on peut affirmer avec certitude, c'est que le montant des sommes à payer ne saurait manquer d'être assez élevé. On néglige en outre de faire intervenir un élément avec lequel il serait impossible de ne pas compter, en pays de démocratie encore moins qu'ailleurs : je veux parler du personnel des usines rachetées : il y aurait de ce chef une nouvelle source de dépenses. Nous avons d'ailleurs sur ce point quelques exemples typiques fournis par les législations étrangères.

En 1886, M. de Bismarck voulut établir le monopole de la rectification et de la vente de l'eau-de-vie (2). L'Etat devait acheter toutes les eaux-de-vie brutes ; il les rectifiait et les transformait en boissons alcooliques dans ses usines à lui, et les vendait ou les faisait vendre pour le compte de l'administration. L'office du monopole était chargé de nommer des agents pour le commerce en gros des boissons et les Etats confédérés devaient désigner à l'administration les débitants qui s'occuperaient du commerce au détail. L'Etat allouerait une indemnité aux industriels dont les bâtiments et outillages n'auraient pas été repris par l'administration. Mais l'article 79 prévoyait, en outre, une in-

(1) *Off.*, p. 892-893.

(2) *Bulletin de statistique*, tome XIX, p. 73. Voir aussi rapport L. Say précité, p. 19 et s.

demnité pour les personnes dont la fortune réelle ou personnelle serait diminuée par suite de l'interdiction de faire le commerce des spiritueux, d'épurer l'alcool, de le préparer pour la consommation : marchands de spiritueux et détaillants ; personnel technique des usines de rectification ou de distillation : directeurs, inspecteurs, surveillants, etc...; ouvriers professionnels, âgés de 20 ans ; employés et agents professionnels du commerce des spiritueux : représentants, courtiers, voyageurs...

Ces indemnités personnelles étaient calculées en prenant pour base, d'une part, le temps passé dans l'emploi et la nature de cet emploi, d'autre part, le traitement net, salaire, profit des cinq dernières années ; aucune indemnité ne pouvait être inférieure au traitement, salaire, profit... d'une année, ni supérieure à cinq fois ce chiffre (1).

Le montant des indemnités était évalué primitivement à 600 millions. Ce chiffre eût été de beaucoup dépassé, en raison notamment de la modification introduite par le conseil fédéral qui abaissait de 4 à 2 ans la durée d'exercice nécessaire pour donner droit à une indemnité. Le projet élaboré par M. de Bismarck ne fut d'ailleurs pas adopté.

C'est le principe de l'expropriation sans indemnité qui a prévalu en Russie lorsque fut établi le monopole de l'alcool par la

(1) DURÉE DE L'EXERCICE DE LA PROFESSION :	NOMBRE DES UNITÉS DE MOYENNE ALLOUÉES AUX INDEMNITAIRES DES CLASSES	
	1. 3. 4. — Industriels, personnel technique des usines	2 et 5. — Marchands en gros, agents du commerce des spiritueux
4 à 5 ans	2	1
5 à 6 ans	2 1/2	1 1/6
6 à 7 ans (et ainsi de suite). . .	3	1 2/6
9 à 10 ans	4 1/2	1 5/6
10 et plus	5	2

loi du 6 juin 1894 (1). Limité d'abord à quatre provinces, le monopole s'est étendu à tout l'empire, sauf au Caucase et à la Sibérie. L'Etat n'a pas monopolisé la distillation ; il se contente de la réglementer et de la limiter. L'administration se procure par adjudication le tiers des quantités dont elle a besoin. Les deux autres tiers sont achetés exclusivement aux producteurs de la région monopolisée. La rectification est effectuée par l'administration directement ou confiée à des usines privées avec lesquelles elle s'entend. Toutes les ventes sont effectuées par l'Etat.

Voici comment s'exprimait M. de Witte sur la question des indemnités (2). Il faisait ressortir que ni la distillation, ni la rectification ne seraient suspendues du fait du monopole. Par contre les individus qui s'adonnent à la vente des spiritueux allaient être privés des gains réalisés sous l'ancienne législation. « Mais ces profits tiennent aux conditions anormales dans lesquelles s'exerce présentement le commerce des alcools, et s'achètent au prix des conséquences les plus funestes pour le pays. Le monopole ayant précisément pour objet de libérer le peuple du tribut excessif qu'il paye à ces commerçants, il n'y a pas de raisons de leur accorder une indemnité pour les pertes qu'ils subiront. Le commerce des spiritueux n'a jamais été qu'une profession de droit commun : or, l'allocation d'une indemnité ne se comprendrait que si l'Etat expropriait à son profit un bien déterminé ou privait un particulier d'un droit ayant fait l'objet d'une concession spéciale. Les fortunes amassées par les marchands d'alcool sont assez grosses pour que le fisc soit dispensé d'y rien ajouter à raison des profits que la continuation de leur commerce leur eût procurés. L'Etat achètera d'ailleurs certains magasins avec leur outillage et leur stock. Les autres auront toujours

(1) Voir le rapport de M. de Meaux, inspecteur des finances.

(2) Exposé des motifs, p. 28 du rapport de M. de Meaux.

la ressource de vendre leur outillage au dehors et de trouver une autre destination pour leurs bâtiments... La question d'une indemnité se pose bien moins encore pour les cabaretiers, attendu que leurs installations sont toujours des plus simples, et qu'ils occupent de simples *irbas* de paysans ou des locaux aménagés de la façon la plus rudimentaire (1).

La loi du 23 décembre 1886 a établi en Suisse le monopole complet de l'alcool : il porte sur l'importation, la fabrication et la vente. La loi du 29 juin 1900, qui a abrogé celle de 1886 n'a apporté au système que des modifications de détail (2).

Le monopole est absolu. Mais en fait, il ne s'étend qu'à la vente d'une seule espèce d'alcools, celui qui provient de la distillation des matières amylacées (3). En outre, l'industrie et le commerce de l'alcool n'occupaient qu'une place infime dans la vie économique du pays : la Suisse n'avait jamais pu, tant s'en

(1) On rapprochera de ces déclarations l'opinion de M. de Markoff, directeur du monopole, rapportée par M. Bertillon, *Revue politique et parlementaire*, t. XXI, p. 344, *Le monopole de l'alcool en Russie*. « A combien de millions ont dû monter les indemnités à payer aux cabaretiers expropriés ! m'écriai-je, la première fois qu'on m'expliqua ce système. — Cela n'a rien coûté du tout, répondit mon interlocuteur. Vous n'auriez pas voulu qu'on donnât à ces canailles de Koulaks la moindre indemnité. Aussi ne l'a-t-on pas fait. On avait besoin de leur échoppe, on la leur a prise ; il n'y avait pas d'autre explication à leur donner. — De sorte que si j'ai une maison et que l'administration publique en ait besoin, elle n'a qu'à la prendre sans indemniser ? — Certes non, la propriété est sacrée, et on ne vous prendra jamais votre propriété, quelle qu'elle soit, sans vous indemniser et largement. Mais vous faites confusion : il s'agit là de la boutique d'un Koulak, ce n'est pas là une propriété. Il tenait cette boutique d'une licence de l'autorité, licence essentiellement révocable : on lui retire cette licence : il n'a rien à réclamer, et de fait, pas un seul n'a fait entendre la moindre protestation. »

(2) Perdrigeat, *op. cit.*, p. 16 et s. ; *Bulletin de statistique*, 1901, p. 245 ; Rapport L. Say, précité ; Rapport Delamotte, receveur des finances, reproduit en annexe au projet de M. Guillemet déjà cité, p. 231 et s.

(3) Je renvoie à l'ouvrage de M. Perdrigeat pour l'explication du fait, car il n'entre pas dans mon sujet d'analyser en détail le mécanisme du monopole en Suisse.

faut, fournir l'alcool nécessaire à sa consommation. C'est ce qui explique, peut-être, comment la réforme a pu s'accomplir sans qu'aucune indemnité n'ait été allouée. Toutefois, il est hors de doute que certaines distilleries ont dû fermer leurs portes : c'était d'ailleurs le but qu'avait poursuivi le législateur en 1886, et dix ans plus tard, M. Droz écrivait dans une étude sur le monopole Suisse et ses résultats (1) : « le monopole a permis, et c'est son seul avantage à mes yeux, de supprimer plus aisément le plus grand nombre des distilleries qui infectaient le pays. »

Quant aux distilleries de matières amylacées dont la loi ordonnait formellement la fermeture, elles reçurent bien une indemnité, mais assez faible, car on ne fit aucunement entrer en ligne de compte les bénéfices industriels et commerciaux dans le calcul du dédommagement (2). Les propriétaires des distilleries existantes ont été indemnisés à raison de la moins-value résultant pour les bâtiments et appareils de l'installation du monopole. Les sommes payées de ce chef s'élevaient à 4.082.760 francs en 1894.

L'indemnité était, en principe, fixée de gré à gré ; en cas de désaccord, on devait recourir à une commission de trois membres, l'un choisi par l'industriel, l'autre par le tribunal fédéral, le dernier par les autorités locales (3).

(1) Droz, *Revue politique et parlementaire*, 1896, p. 385 du t. X. Note sur le monopole de l'alcool en Suisse.

(2) Rapport Delamotte, précité, p. 231 du rapport Guillemet.

(3) Rapport L. Say déjà cité.

CHAPITRE VIII

Suppressions et prohibitions.

La question des sels de soude.— Distillation de l'alcool à Paris. — Marchands de vins en gros à Paris. — La question des sucres. — L'établissement de notre réseau de chemins de fer et les maîtres de poste. — L'esclavage. — Les marchands d'hommes. — La margarine et les vins de raisins secs. — La saccharine. — Bureaux de placement. — Les composés de plomb (Blanc de céruse). — L'absinthe en Belgique et en Suisse.

La question des sels de soude.

Avant 1789, les savonneries de Marseille travaillaient uniquement des sels de soude venant du Levant, de l'Espagne ou des rives de la Méditerranée. Les guerres de l'empire et le blocus continental rendirent l'approvisionnement de ces usines très difficile, voire même impossible. Chaptal conseilla alors d'extraire les sels de soude du sel marin : des usines se fondèrent, elles réussirent et les prix baissèrent. Survient la paix : la chambre de commerce de Marseille et les armateurs envoient une délégation à Paris. On voudrait obtenir du gouvernement qu'il interdise aux fabricants de soude de continuer leur industrie : les sels de soude, marchandise encombrante, donnaient un fret de retour abondant ; les fabriques de soude mettaient obstacle au relèvement de notre commerce, à la reconstitution de notre ma-

rine marchande. Les manufactures de soude étaient d'ailleurs d'une extrême insalubrité ; les ouvriers y périssaient en grand nombre, l'humanité exigeait leur fermeture. Ce n'était pas tout : il s'en élevait des miasmes délétères qui allaient détruire les récoltes et ruiner à jamais la fécondité des terres avoisinant les usines. La délégation fut reçue au ministère par M. Becquey et le gouvernement ne donna aucune suite à cette invraisemblable pétition (1) ; elle était intéressante à signaler à titre d'indication sur l'opinion de l'époque. Nous verrons que les planteurs de cannes à sucre et les raffineurs coloniaux ne se montrèrent pas aussi bien disposés à l'égard des fabricants de sucre indigène.

Lois relatives à la distillation des alcools.

La loi du 1^{er} mai 1822 (Duvergier, 18) interdisait aux distillateurs de féculs, grains et autres substances farineuses établies à Paris, de continuer à exercer leur industrie à l'intérieur de la ville. Il y avait là une mesure d'ordre fiscal. Ces établissements, en effet, n'étaient pas soumis à l'exercice. D'où une fraude considérable : les eaux-de-vie revenaient aux fabricants à 92 francs l'hectolitre, le droit d'entrée s'élevait à 121 francs et le prix marchand oscillait autour de 145 francs (2). De plus, cet état de choses était très préjudiciable aux vigneronns qui transformaient leurs vins en eaux-de-vie : le marché de la capitale leur était fermé, la fraude procurant aux producteurs parisiens la facilité de vendre à très bas prix et d'évincer leurs concurrents. La Restauration se montra plus généreuse que le gouvernement impérial vis-à-vis des fabricants de tabac : elle reconnut aux industriels le droit de se faire indemniser à raison du préjudice qu'allait occasionner pour eux ce déplacement forcé de

(1) Voir le discours de M. Passy, Ch. des députés, 1843, *Moniteur* du 17 mai 1843, p. 1150, colonne gauche.

(2) Exposé des motifs, Rapport Ollivier, *Moniteur*, p. 304, 27 février 1822.

leur industrie (1). On estima qu'un dédommagement était dû en droit commun et en équité. La procédure et les bases d'évaluation furent déterminées par une ordonnance du 11 mai 1822. On pensa qu'il était inutile de tenir compte de la moins-value que pourrait occasionner pour les immeubles le fait de leur désaffectation, car l'établissement en était très peu dispendieux.

On devait, au contraire, indemniser à raison du transfert de l'industrie hors de Paris : frais de démolition des fourneaux... et réparations des immeubles désaffectés ; frais d'établissement de ces mêmes objets dans un local nouveau ; frais de transfert ; il fallait enfin tenir compte de la perte de profits qu'allaient entraîner pour les distillateurs ces opérations de déplacement, depuis l'époque de la cessation jusqu'à celle de la reprise des opérations. L'ordonnance fixe la durée de cette période à trois mois et calcule l'indemnité au taux de 10 % des produits présumés. Le règlement des indemnités serait effectué par une commission composée de trois experts nommés l'un par la régie, l'autre par le président du tribunal, le troisième par chaque distillateur.

Je cite ici, aux dépens de l'ordre chronologique, certaines lois analogues par leur objet, mais à l'occasion desquelles aucune indemnité ne fut accordée. C'est d'abord le décret du 20 octobre 1884, qui interdit sans dédommagement la distillation des céréales et de toute autre substance farineuse servant à l'alimentation. De même, encore, la loi du 6 août 1905 oblige les marchands de vins en gros à venir s'établir dans un entrepôt obligatoire. Le préjudice allait être double : les marchands avaient construit des installations très coûteuses, entr'autres des cuves en maçonnerie qui n'étaient ni démontables, ni transportables. Non seulement on les forçait de quitter leur domicile pour aller

(1) Rapport Ollivier, *Moniteur*, 27 février 1822, p. 304.

à Bercy et au quai Saint-Bernard, mais encore on leur enjoignait de s'installer sur un terrain dont la ville était propriétaire et demandait un loyer très élevé. M. Beauregard nous apprend, d'ailleurs, que les marchands en gros visés par les dispositions de la loi ne demandaient pas une indemnité pécuniaire, mais seulement des délais. « Vous savez, disait M. Beauregard dans la séance du 2 juillet 1907 (1), que les marchands de Paris ne sont pas très fiers devant la régie, de telle sorte qu'ils acceptent bien des choses. J'ai obtenu ce qu'ils voulaient, ils n'en demandaient pas davantage. » Le texte voté porte, en effet, que les marchands actuellement pourvus d'une licence et qui justifieraient, par la production d'actes réguliers, de la possession d'installations affectées à ce commerce, seraient admis jusqu'à l'expiration de leurs baux en cours, et au plus tard jusqu'au 1^{er} janvier 1916 à continuer dans ces locaux leurs opérations. Les marchands de vin — qui font toujours de la politique — ont sans doute songé qu'en dix ans il pouvait se passer bien des choses : les bouilleurs de cru n'ont pas eu à attendre si longtemps.

La question des sucres en 1840.

L'établissement des chemins de fer et les maîtres de poste.

Grâce à l'immunité fiscale dont un oubli du fisc l'avait fait bénéficier, la sucrerie indigène avait pris un tel développement que les colonies se sentirent menacées dans leur quasi-monopole et se mirent à redouter de perdre le contrôle du marché. Les armateurs lièrent partie avec les planteurs de cannes à sucre et entamèrent contre la jeune industrie métropolitaine une campagne de presse et de brochures pour laquelle l'opinion se passionna et qui souleva une effervescence dont on se fait difficilement une idée aujourd'hui. On connaît les griefs et les reproches

(1) *Off.*, p. 1620, Chambre des députés.

adressés à la sucrerie indigène : chaque progrès réalisé par elle portait un coup terrible à nos colonies et à nos finances, enlevait un élément de trafic à notre navigation, détournait les capitaux de la pêche à la morue, diminuait le nombre déjà trop restreint de nos matelots, compromettait l'existence de notre marine de guerre et ferait bientôt périr une des branches les plus prospères de notre commerce maritime. Le salut de la France était en jeu ! Armateurs et planteurs demandèrent et obtinrent en 1837 une légère taxation des produits nationaux (1), dans l'espoir non dissimulé d'arriver ainsi à étouffer leurs concurrents. Mais après un ralentissement momentané, la sucrerie française reprit son essor, et seules les fabriques mal outillées, établies dans de mauvaises conditions, et par cela même condamnées à mourir de leur belle mort, durent fermer leurs portes. Dépités, les planteurs reprirent leurs attaques et les producteurs métropolitains découragés, exposés à la concurrence étrangère et coloniale dont les produits bénéficiaient depuis 1839 d'un dégrèvement de 12 francs (2), songèrent à demander une mesure qui consacrerait leur disparition, mais sauvegarderait au moins leurs intérêts matériels. Par l'intermédiaire de M. de Morny, député du Puy de Dôme, ils réclamèrent la liquidation de leur industrie moyennant indemnité.

Sollicité de toutes parts, le gouvernement ne pouvait rester dans l'inaction, et le 25 janvier 1840, M. Cunin-Gridaine, ministre du commerce, déposait un projet dont les dispositions se résument aux deux points suivants : égalité de l'impôt pour tous les sucres, — indemnité accordée pour le motif que cette péréquation fiscale entraînerait la ruine d'un grand nombre de fabriques. Dans l'exposé des motifs, le ministre commençait par réfuter certaines assertions et précisait les caractères et la na-

(1) Boizard et Tardieu, *Histoire de la législation des sucres*, p. 50 et s.

(2) Boizard, *op. cit.*, p. 52.

ture du dédommagement accordé. On avait, en effet, soutenu que le droit à l'indemnité pouvait résulter de toute mesure qui, sans condamner l'industrie à une ruine certaine et définitive, modifierait ses conditions d'existence et la grèverait de charges trop lourdes pour ses forces. On présentait comme un engagement vis-à-vis de ceux qui avaient consacré leur activité et leurs capitaux dans les sucreries, l'intérêt longtemps manifesté à leur égard par les gouvernements divers. La loi de 1837 apparaissait comme une sorte de contrat passé par la nation et fixant la situation respective des industries métropolitaine et coloniale sous la garantie des pouvoirs publics. Une modification intervenait-elle sous forme de supplément d'impôts, d'avantages accordés à la fabrication coloniale, un dédommagement devait être accordé si les intéressés en réclamaient un.

Juridiquement la thèse était inadmissible, et le ministre avait la partie belle pour la réfuter : il n'y manqua pas, et déclarait dans l'exposé des motifs repousser d'une manière absolue la prétention des fabricants d'obtenir une indemnité à raison du changement des tarifs (1).

C'était au double point de vue de l'équité et des conséquences économiques qu'il fallait se placer pour apprécier les réformes proposées et la question des indemnités. Les considérations d'ordre public invoquées pour repousser les prétentions des intéressés n'empêchaient aucunement de leur accorder un dédommagement à titre de bonne administration. C'était le seul moyen d'arriver à l'égalisation des droits en tenant compte d'intérêts éminemment respectables.

L'indemnité apparaissait donc avant tout comme un secours, comme une mesure de protection accordée à une industrie que l'on jugeait encore trop faible pour supporter les nouvelles

(1) *Moniteur*, 1840, 24 janvier, p. 172.

charges qu'on se proposait de lui imposer. C'était, à l'aide d'autres procédés, la continuation d'une politique de protection qui avait pris, jusqu'alors, la forme d'exemptions fiscales.

L'exposé des motifs examinait trois séries de questions : 1° A quels fabricants convenait-il d'accorder une indemnité ? La loi n'ayant aucun effet rétroactif, il n'y avait pas à s'inquiéter des usines que l'application des taxes votées en 1837 avait fait disparaître. Par contre, le bénéfice en serait acquis à toutes celles qui existaient actuellement, sans qu'il y eut lieu de distinguer celles qui continueraient à travailler et celles qui fermeraient leurs portes. L'indemnité était une mesure de ménagement : pourquoi la refuser aux établissements maintenus en activité ?

2° Bases d'évaluation. On avait le choix entre trois modes d'assiette : le revenu présumable de chaque établissement, — l'importance du capital engagé, capital qui n'allait pas forcément disparaître, mais que l'élévation des droits atteindrait considérablement, — la productivité même de chaque usine. On écartait les deux premiers systèmes, tant à cause des difficultés d'évaluation que du but poursuivi : permettre à l'industrie de traverser une crise et non pas réparer un dommage. L'indemnité dépendrait donc de l'importance industrielle de chaque fabrique et non pas de l'étendue des bénéfices réalisés. A cet égard, il ne suffisait pas de recueillir le nombre de tonnes produites pour avoir une base sérieuse : le chiffre ainsi obtenu n'aurait eu aucune signification par suite des conditions très particulières de l'industrie du sucre. Les usines travaillent rarement toute l'année : l'impossibilité de conserver longtemps les betteraves, le recours à la main-d'œuvre agricole disponible seulement pendant la morte saison, obligent à suspendre les opérations pendant une période plus ou moins longue chaque année. Selon les forces productives de chaque usine, des quantités égales sont obtenues en des temps différents. Il fallait donc considérer la production

en fonction de la durée afin de connaître pour chaque établissement sa capacité productive, sa puissance industrielle, ce que le ministre appelait son capital.

D'après une enquête, à laquelle avait fait procéder le ministre, le chiffre des indemnités s'élèverait à la somme de 40 millions. C'était là un chiffre global qu'il fallait répartir proportionnellement à la faculté de production de chaque fabrique. On connaissait pour chaque usine, à l'aide des documents de la régie, d'une part, le nombre de jours de travail et sa durée quotidienne ; de l'autre, les quantités produites. On ramenait le travail dans tous les établissements à une journée type de douze heures : on arrivait ainsi à un chiffre de produits établi en fonction du temps et de la durée réelle pendant lesquels chaque usine aurait fonctionné. On additionnait les totaux individuels, on divisait par 40.000.000, et l'on savait quelle somme devait être allouée à raison de un kîlog de produit journalier. Pour avoir le décompte de chaque ayant droit, il ne restait plus qu'à faire une simple multiplication.

La commission nommée par la Chambre (1) attaqua vivement le principe même de l'indemnité. Elle ne vit d'ailleurs que le côté juridique du problème, et n'en comprit aucunement la portée économique ; elle se méprenait donc de la manière la plus complète sur la nature exacte des dispositions proposées. La commission pensa, du reste, que les deux industries pouvaient vivre côte à côte en bonne harmonie, si la loi fixait entre elles une égalité, non pas absolue, mais relative d'impôts. La loi votée échelonnait sur un certain nombre d'années l'application des droits qui partiraient de 25 francs pour atteindre, au bout d'un certain temps, le chiffre de 36 fr. 10.

(1) Rapport Bugeaud, *Moniteur*, 19 avril 1840, p. 742.

Relais de poste.

Les lois qui sont venues transformer vers 1840 notre système de moyens de transports, causèrent un assez grave préjudice aux entrepreneurs de diligences et aux maîtres de poste et mirent à nouveau les pouvoirs publics en face d'une question d'indemnité. Le 4 mai 1842, le ministre demande la création d'une commission chargée d'étudier l'affaire (1). En 1845, les neuf facultés de droit du royaume, consultées sur la question, sont unanimes à affirmer le droit de propriété des maîtres et leur droit à une indemnité (2). Les neuf facultés estimaient qu'un « grand nombre de familles allaient se trouver ruinées, et que l'humanité défendait de les immoler aux chemins de fer et à la spéculation ». Il convient de remarquer que cette immolation n'était qu'indirecte et problématique. La jurisprudence avait d'ailleurs toujours admis que la suppression d'un relai de poste comme inutile ne donnait pas lieu à une indemnité au profit du titulaire (D., *Rep.*, V° Postes, IV° 174).

La question des sucres en 1843.

La question des sucres allait encore une fois remettre en cause celle des indemnités à accorder en cas de prohibition d'un produit. Pas plus que celle de 1837, la loi de 1841 n'avait liquidé le problème. Momentanément ralentie dans son essor, l'industrie indigène reprenait le dessus, à l'instant même où une baisse persistante dans les prix venait encore diminuer les bénéfices de la sucrerie coloniale... Les mêmes réclamations se produisirent, les mêmes doléances se firent entendre : le gouvernement

(1) *Moniteur*, 5 mai 1842, p. 1009.

(2) Opinion émise dans le sein des neuf facultés de droit du royaume sur la propriété des relais de poste et les droits des titulaires à une indemnité par suite de la création des chemins de fer. Paris, 1847, Guyot.

voulut en finir une bonne fois pour toutes et, dans un projet qu'on a pu qualifier d'in vraisemblable, proposa l'interdiction de la fabrication du sucre de betteraves.

La question des indemnités fut examinée à un triple point de vue : en ce qui concerne les fabricants eux-mêmes ; les industries accessoires ensuite ; enfin, en ce qui concerne les ouvriers. Au sujet des fabricants, le projet renvoyait aux dispositions prévues par celui de 1840 sous le rapport des modes d'évaluation et de répartition (1). Rossi, dans son rapport (2), critiqua très vivement le principe même de l'indemnité, et déclara l'admettre tout au plus à l'occasion d'un monopole. Il se plaçait d'ailleurs au seul point de vue juridique et ne songeait aucunement à se demander s'il ne serait pas d'une bonne politique économique d'allouer quelque dédommagement aux industriels atteints.

Les sucreries fermées, qu'allaient devenir les industries accessoires : fabriques de noir animal, de produits chimiques..., qu'allait devenir surtout la culture de la betterave, qui tenait une si grande place dans les départements du Nord ! Le projet gouvernemental refusait de reconnaître les prétentions des agriculteurs. Plusieurs députés, Rossi tout le premier (3), contestaient d'ailleurs qu'il y eut une solidarité quelconque entre le sucre et la betterave, et allaient jusqu'à affirmer que la culture de cette plante nuisait au développement agricole du pays et que quelques propriétaires fonciers bénéficiaient seuls de la protection accordée à la fabrication indigène. M. Dezeimeris vint — chiffres en mains — remettre les choses au point et insister pour qu'on vint en aide aux industries accessoires dont les dispositions proposées amèneraient fatalement la disparition.

(1) *Moniteur*, 1^{er} janvier 1843, p. 51.

(2) Rapport Rossi, *Moniteur*, 24 juin 1843, p. 1623.

(3) Rossi, *Chambre des députés et loc. citat.*

Les ouvriers enfin eurent leur avocat en la personne de M. Darblay (1) qui adjura la Chambre de ne pas donner de gâté de cœur la misère comme retraite à de vieux contremaîtres.

Ces questions étaient infiniment complexes et délicates ; la multiplicité des intérêts engagés soulevait beaucoup de difficultés. Ce fut une des raisons qui poussèrent la commission et les Chambres après elle, à adopter le principe de l'égalisation progressive des deux taxes. On ne voulut point d'une égalisation immédiate qui eût été une spoliation déguisée (Voir la loi du 2 juillet 1843).

Cette loi marque le dernier épisode de la lutte entamée quinze années auparavant par la coalition des armateurs et des colonies contre la fabrique indigène : les premiers durent se rendre à l'évidence, et la sucrerie coloniale dut reconnaître qu'il lui était impossible d'évincer, encore moins de supprimer, une rivale de plus en plus puissante et prospère. Non seulement, elle ne chercha plus à l'écraser dans l'espoir de dominer le marché intérieur, mais elle se contenta de demander à son tour des mesures de faveur qui lui permettraient de vivre : protection d'autant plus nécessaire que la suppression de l'esclavage allait placer nos colonies à sucre, la Martinique, la Guyane, la Guadeloupe, dans une situation très réelle d'infériorité en les privant de l'avantage que leur procurait le concours d'une main-d'œuvre presque gratuite. On vit alors les planteurs coloniaux réclamer une indemnité, non seulement à raison de la perte des noirs, mais à raison de préjudices indirects, soutenir le principe général de l'indemnité avec l'ardeur et la conviction qui les animaient en 1840, quand il s'agissait de nier la thèse de la responsabilité de l'Etat, en face des « prétentions » jugées exorbitantes de leurs concurrents de la métropole !

(1) *Moniteur*, 17 mai 1843, p. 1145, col. droite.

La suppression de l'esclavage.

La question des indemnités avait sans aucun doute tenu une place importante dans les discussions qui avaient précédé les diverses modifications de la législation ouvrière : mais le problème essentiel, qu'il avait fallu aborder avant tout autre, avait été de déterminer quel serait le régime légal de la fabrication indigène : suppression, égalité relative d'impôts, péréquation absolue, tarifs différentiels, mesures longuement, âprement discutées et sur l'opportunité desquelles le désaccord n'avait jamais cessé de régner tant dans le parlement que dans l'opinion publique. Si la nécessité de supprimer l'esclavage était généralement admise, les divergences ne cessèrent de s'élever sur la question des indemnités : c'était elle qui passait au premier plan et retenait l'attention.

Au point de vue juridique, on ne faisait aucune difficulté de reconnaître que les planteurs avaient un véritable droit de propriété sur les noirs. Mais on estimait qu'il y avait là un privilège résultant de la loi, privilège essentiellement temporaire, dont chacun profitait à ses risques et périls, sachant qu'il y avait là une situation essentiellement révocable (1). Le retour au droit commun n'entraînerait donc pas pour l'Etat l'obligation juridique d'indemniser (2).

Déduction purement théorique d'ailleurs : l'esclavage, temporaire en droit, n'avait jamais été considéré comme tel, même pas par le législateur. On avait toujours agi en pensant à la nécessité et à la perpétuité de cette institution : c'est ainsi que

(1) Rapport Crémieux, *Moniteur*, 14 octobre 1848, p. 2838.

Rapport du duc de Broglie (Commission instituée par décision royale du 26 mai 1840), p. 263 et 269. C'est le document essentiel à consulter, celui qui a servi de base à tous les travaux parlementaires ultérieurs.

(2) Broglie, *op. et loc. cit.* ; Discours du citoyen Menand, *Moniteur*, 23 avril 1849, p. 1505.

les pouvoirs publics avaient à maintes reprises encouragé la traite et cherché à diriger les capitaux français dans cette voie (1).

Il est donc équitable d'allouer une indemnité. Il est indispensable, pour en déterminer les bases, de se rendre un compte exact de la portée du préjudice qu'allait occasionner la réforme. Dans les pays où le travail est libre, le produit du travail se partage entre le patron et l'ouvrier selon la loi et les chances de la concurrence, selon les rapports de l'offre et de la demande. L'esclavage règle à forfait et *à priori* la part du travailleur. Il la règle au minimum possible, à la quotité indispensable au travailleur pour subsister. Tout le reste est abandonné au maître. Cet avantage vaut en argent précisément ce qu'il coûte ; c'est cet avantage qu'on achète en achetant l'esclave ; c'est lui qu'on revend en le revendant. Donc, en remboursant aux maîtres la valeur vénale de leurs noirs, on les indemnise de la perte directe, personnelle, appréciable qu'ils subissent, au prorata de cette perte estimée par eux-mêmes. Le prix d'achat était évalué à 1.200 francs par esclave en 1840 : pour une population de 250.000 noirs, cela faisait donc une dépense de 300 millions (2). En 1848, le noir ne « valait » plus que 1.089 francs.

Les prétentions des colons allaient plus loin : ils demandaient encore réparation du dommage que cette dépossession de leurs instruments de production causerait aux propriétés. A les entendre, il aurait en somme fallu racheter toutes les colonies (3).

Il est certain que les colons allaient peut-être se trouver dans un grand embarras : l'émancipation pouvait entraîner une grave perturbation dans les colonies et occasionner une crise de main-

(1) Duc de Broglie, Rapport fait au nom de la commission instituée en 1840, p. 269-272.

(2) Rapport Broglie, p. 274 et 276.

(3) Rapport Broglie, p. 272 ; Cochin, *L'abolition de l'esclavage*, Paris, 1861, p. 144.

d'œuvre. On ne pouvait se désintéresser de ce côté de la question. Et alors apparaissait le second caractère de l'indemnité : ce ne serait pas seulement la réparation, au nom de la justice, du préjudice subi, mais encore une mesure de protection destinée à ménager une transition entre l'époque du travail libre et celle du travail forcé. Et ce fut au fond sous ce seul aspect qu'elle fut envisagée : la preuve en est qu'après avoir choisi comme base d'évaluation la valeur vénale de l'esclave, tous les auteurs de projets en arrivaient à donner aux planteurs une somme bien inférieure. L'indemnité était plutôt destinée à fournir aux colons le fonds de roulement dont ils allaient avoir besoin après l'émancipation pour payer leurs ouvriers qu'à compenser un préjudice mettant en jeu la responsabilité de l'Etat (1).

Mais, alors, une difficulté se présentait, et tenait à ce que la propriété coloniale était grevée de dettes au delà de sa valeur : tous les documents de l'époque constatent le fait (2). Mais alors, l'indemnité représentant la valeur de noirs attachés aux propriétés et immeubles par destination, n'aurait pu être remise aux colons. Elle aurait fait partie du gage des créanciers, c'est-à-dire le plus généralement d'armateurs établis dans les ports. Comme l'expropriation forcée n'existait ni à la Martinique ni à la Guadeloupe, il fallait l'y introduire, lui laisser le temps d'assainir la propriété coloniale et de liquider les situations obérées. Il fallait différer l'émancipation jusqu'au moment où il serait possible de remettre l'indemnité à un propriétaire légitime et sérieux.

Un décret du 27 avril 1848 rendit exécutoires dans les colonies de la Guadeloupe, de la Martinique et de la Réunion, les

(1) Broglie, p. 236.

(2) Rapport Broglie, p. 237 ; Cochin, *op. cit.*, p. 85 ; Commission de 1848, Rapport Schoelcher, p. 174.

dispositions du code concernant les hypothèques et la saisie immobilière (1).

L'émancipation résulte d'un décret du 3 mai 1848 (Duvergier, 194). L'indemnité fut accordée, la procédure des évaluations et du règlement fut réglée par une loi du 30 avril 1849 et un décret du 24 novembre 1849 (Duvergier, 144 et 409). Comme la mise en vigueur de l'expropriation forcée ne pouvait avoir un effet immédiat, les textes prévoyaient l'institution d'une banque coloniale qui permettrait aux planteurs de se procurer, à bon compte et dès le début, les capitaux nécessaires à la réorganisation de la propriété coloniale. La question des indemnités dépassait ainsi l'intérêt d'un problème purement juridique. Paiement d'indemnités, liquidation des dettes hypothécaires, organisation du crédit : trois mesures qu'il est impossible de séparer dans l'étude de la suppression de l'esclavage.

L'indemnité comprenait une rente de 6 millions 5 %, — une somme de 6 millions payable en numéraire et en totalité 30 jours après la promulgation de la loi. Les 6 millions payables en numéraire seraient payés aux colons en proportion approximative de leurs droits. Sur la rente de 6 millions, un prélèvement de 1/8 devait servir à l'établissement d'une banque de prêt et d'es-compte dans chacune des colonies et constituerait le gage des billets qu'elle émettrait. Les indemnitaires recevraient des actions de la banque de prêt jusqu'à concurrence des sommes retenues (2).

La liquidation fut faite par une commission spéciale instituée au chef-lieu de chaque colonie et assistée d'un commissaire du gouvernement.

La commission de 1848 avait estimé à 1.085 francs la valeur

(1) D., Rep., V° *Organisation des colonies*, n° 103.

(2) Rapport Crémieux, 30 septembre 1848, *Moniteur*, p. 2838; et 15 janvier 1849, *Moniteur*, p. 191.

moyenne de chaque esclave. Réduisant de 20 % le chiffre de la population servile pour tenir compte des non valeurs, des enfants et des vieillards, elle arrivait au chiffre de 214.000 noirs ; soit une dépense de 233.046.000 francs. Il ne fut accordé en réalité que 126.000.000 et les colons ne reçurent que 500 francs au lieu de 1.089 francs par esclave. Les inscriptions de rentes datent de 1852 et le travail de liquidation ne fut achevé qu'au bout de 10 ans (1).

Les colons interrogés par la commission de 1848 avaient demandé que l'indemnité fut versée avant la proclamation de la liberté, afin de leur permettre d'offrir immédiatement un salaire qui servit d'attrait aux esclaves. Si les colonies anglaises avaient pu éviter une crise et maintenir le travail, c'était précisément parce que l'indemnité avait précédé l'émancipation. Mais le paiement des indemnités intervint seulement après la suppression ; il s'ensuivit une désorganisation du travail, non par manque de bras, mais par défaut de salaires (2).

Les dernières années du XIX^e siècle nous présentent plusieurs exemples de prohibitions et d'interdictions plus ou moins complètes concernant certains produits alimentaires : vins de raisins secs ; margarine ; saccharine (3). Le désir de mettre un terme à des concurrences plus ou moins loyales : de délimiter la consommation de produits sinon nocifs, du moins dangereux ; des considérations d'ordre fiscal ont inspiré et expliquent le vote de ces atteintes au principe de la liberté industrielle et commerciale.

(1) Cochin, *loc. cit.*, p. 151.

(2) Commission de 1848, Rapport, p. 21 et 34 ; Cochin, *op. cit.*, p. 147.

(3) Signalons que quelques années auparavant, en 1872, l'adoption d'un nouveau système de recrutement militaire a entraîné la disparition de l'industrie des marchands d'hommes.

Vins de raisins secs.

Les ravages causés par le phylloxera et la diminution du vignoble français qui en fut la conséquence avaient permis à la fraude de prendre un développement considérable. La grande facilité avec laquelle s'opèrent les mélanges, les découvertes de la chimie moderne venaient encore donner des avantages nouveaux à l'industrie et au commerce des boissons falsifiées. A côté de l'opération courante que constituait le mouillage, on cherchait à obtenir des succédanés des produits résultant de la fermentation naturelle des raisins, en fabriquant des vins de raisins secs, des vins de marc, des vins de sucre. La loi du 6 avril 1897 a pris des dispositions très restrictives à leur égard. Cette loi d'ailleurs ne doit pas être considérée isolément : elle était l'aboutissement logique d'une série de réglementations de plus en plus étroites dont la première datait de 1890. Les vins de raisins secs, de sucre, de marc, permettaient de préparer — sans avoir recours au mouillage interdit depuis 1894 — des vins de coupage à bas degré vendus ensuite comme purs et naturels. Pour couper court à cette fraude qui s'était jouée de toutes les précautions jusqu'alors prises contre elle, le législateur de 1897 s'en tint à une solution radicale : l'interdiction du commerce des vins artificiels. La prohibition est exprimée en termes formels pour les vins de marc et de sucre, en termes indirects et détournés pour les vins de raisins secs : on les soumet en effet, dans leur fabrication et leur vente, au régime fiscal des alcools, proportionnellement à leur richesse alcoolique fixée à 30 litres d'alcool pour 100 kgs de raisins. Cela ferait aujourd'hui un droit de 31 francs, évidemment prohibitif (1). Malgré les protestations de M. de Lamarzelle

(1) Une fabrique de raisins secs établie dans le Loiret survit pourtant héroïquement et oblige l'administration des finances à ouvrir une case spéciale

au Sénat (1) ; de M. Charles Roux à la Chambre (2), il ne fut accordé aucune indemnité, sous le double prétexte que ces produits constituaient des véhicules d'alcool échappant toujours à l'impôt — on ne faisait donc que leur appliquer le droit commun (3) — et que, si l'on fabriquait des vins de raisins secs, on n'était censé en vendre nulle part, fabricants et commerçants dissimulant toujours la véritable nature de ces liquides artificiels (4). Ces raisons justifiaient peut-être la nécessité de supprimer le commerce de cette boisson, mais ne prouvaient aucunement que l'Etat dût le faire sans indemnité. Le rapporteur au Sénat se bornait d'ailleurs à nier le droit des particuliers sans appuyer son refus de quelque explication motivée (5).

Margarine.

La loi du 16 avril 1897 n'a pas eu précisément pour objet d'interdire toute fabrication et toute vente de la margarine. Il ne fut jamais contesté que ce produit ne rendît de grands services dans l'alimentation de la classe ouvrière. Il s'agissait seulement de mettre un terme à la concurrence qu'elle faisait au beurre, auquel elle était frauduleusement substituée (6). On n'a pas voulu permettre plus longtemps au commerce et à l'industrie de livrer au public de la margarine colorée portant l'étiquette « beurre d'Isigny ». On a voulu mettre un terme à des procédés qui accréditaient à l'étranger cette opinion que tous les beurres fran-

pour les vins de raisins secs dans la statistique des établissements soumis au contrôle de la régie.

(1) Séance du 15 février 1897, *in fine*.

(2) Séance du 31 octobre 1896, *Off.*, p. 1328, colonne gauche.

(3) Sénat, séance du 15 février 1897, Discours du ministre.

(4) M. du Perrier de Larsan, rapporteur, Ch. des députés, 31 oct. 1896, p. 1331 de l'*Off.*

(5) Rapport Verninac, Sénat, *Documents parlementaires*, 1896, p. 339.

(6) Projet Viger, Ch. des députés, annexes, 1894, p. 1304.

gais étaient falsifiés (1). La véritable portée de la loi ressort d'ailleurs nettement de la lecture de l'article 1^{er} : il est interdit de désigner, d'exposer, de mettre en vente ou de vendre, d'importer ou d'exporter, sous le nom de beurre, avec ou sans qualificatif, tout produit qui n'est pas exclusivement fait avec du lait ou de la crème provenant du lait, ou avec l'un et l'autre, avec ou sans sel, avec ou sans colorant ». La loi interdit de colorer la margarine qui est naturellement blanche ; elle décidait qu'on ne pouvait fabriquer, détenir ou vendre dans les mêmes locaux à la fois du beurre et de la margarine ; elle entourait d'une surveillance étroite le commerce et la fabrication de ce produit. Ces mesures pouvaient peut-être entraîner la disparition de certaines usines ou de certains magasins. Aucune indemnité ne fut prévue dans la loi. Il n'en fut même pas question dans les rapports et discussions qui précédèrent le vote : il est donc inexact de présenter la loi de 1897 comme un exemple typique de la volonté du législateur de repousser le principe de l'indemnité en matière de suppression, ainsi que l'ont dit et redit certains orateurs au cours des débats relatifs à la céruse et aux bureaux de placement.

La sacharine.

Même silence au sujet du problème des indemnités dans la loi du 30 mars 1902 qui interdit dans son article 49 « pour tous usages autres que la thérapeutique et la pharmacie et la préparation des produits alimentaires (confitures, sirops...), l'emploi de la sacharine et de toute autre substance édulcorante artificielle, possédant un pouvoir sucrant supérieur à celui du sucre de canne ou de betterave sans en avoir les qualités nutritives ». Dès 1888, M. Peytral, ministre du commerce, avait interdit l'importation de ce produit en France (2) : la mesure était suffisante, pour l'é-

(1) Rapport Legludic, Sénat, annexes, 1897, p. 126.

(2) M. Viger, Sénat, séance du 21 mars 1902, *Off.*, p. 688-692.

poque, aucune usine ne s'étant encore installée sur le territoire. Mais depuis, on s'était mis à fabriquer et à vendre de la saccharine sous les noms les plus divers : ce n'était pas là une industrie et un commerce auxquels on se livrait ouvertement. La vente de ce produit était aussi nuisible à la santé des consommateurs que préjudiciable aux intérêts du trésor. Son pouvoir sucrant, 500 fois supérieur à celui du sucre pour des poids égaux, rendait impossible l'établissement d'une taxe qui aurait rétabli l'équilibre avec la situation fiscale du sucre, comme le demandaient les producteurs de saccharine : la prime à la fraude eût été bien trop considérable. Notons d'ailleurs que les considérations hygiéniques mises en avant, pour interdire la fabrication de la saccharine, n'avaient que la valeur de prétextes destinés à faire passer des mesures dont le véritable but était, en réalité, de protéger les intérêts du trésor. Pour vaincre les résistances des adversaires du projet, on laissa entendre que la réforme serait en fait peu importante, une seule usine étant installée en France. Affirmation inexacte : on comptait sept fabriques de saccharine (1). Au cours de la discussion, la question d'indemnité ne fut même pas effleurée. Surpris par le vote hâtif d'une mesure introduite au dernier moment dans la loi de finances, les industriels portèrent leurs réclamations au ministre des finances : un fabricant de la région du Rhône offrait de prouver que la loi entraînait à sa charge une perte d'un million. M. Rouvier répondit qu'il ne s'agissait nullement d'une interdiction, mais de simples restrictions nécessitées par l'intérêt du trésor et le souci de l'hygiène publique ; qu'il y avait là des mesures analogues à celles qu'on avait dû édicter à l'égard des vins de raisins secs et que le législateur ne s'était jamais reconnu obligé d'allouer quelque indemnité dans des circonstances analogues. Pour ces

(1) Rapport Breton sur la céruse, annexes, n° 799, *Documents parlementaires*, session ordinaire, Chambre, p. 832.

raisons, il opposait une fin de non recevoir catégorique aux industriels visés par la loi (1).

La suppression des bureaux de placement payants.

Antérieurement à la loi du 14 mars 1904, les bureaux de placement étaient régis par le décret du 25 mai 1852 qui imposait à tout tenancier l'obligation de se munir d'une autorisation spéciale délivrée par l'autorité municipale, dans les départements, par la préfecture de police, à Paris. Dans certains cas nettement déterminés, la permission d'exercer pouvait être retirée par l'autorité municipale, sous réserve de l'approbation préfectorale. Le système qui avait prévalu était donc celui de la liberté, sous la réserve d'une surveillance sérieuse et du contrôle permanent de l'administration (2).

La loi nouvelle (art. 11) porte que les bureaux payants pourront être supprimés par l'autorité municipale, à charge d'une indemnité représentant le prix de vente de l'office, et qui, à défaut d'entente, sera fixée par le Conseil de préfecture. Les indemnités dues aux bureaux supprimés dans un délai de 5 ans, seront fixées d'après l'état de ces bureaux au moment de la promulgation de la présente loi. Les bureaux faisant le placement pour une même profession déterminée devront être supprimés tous à la fois par un même arrêté municipal. Les indemnités sont à la charge des communes seules.

Tout nouveau bureau créé en vertu d'une autorisation postérieure à la nouvelle loi pourra être supprimé sans aucun dédommagement. Les bureaux gratuits établis par les municipalités, syndicats, sont dispensés de toute autorisation : l'article 5 leur

(1) Voir pour ces faits, Rapport Breton, *loc. citat.*

(2) Sur le régime actuel des bureaux de placement, cf. Jourdan, *Les bureaux de placement et la loi du 14 mars 1904.*

accorde certaines exemptions relatives aux droits de timbres et d'affiches.

Les communes de plus de 10.000 âmes sont tenues de créer un bureau municipal. Aucun bureau ne peut désormais être annexé à un débit de boissons, à un hôtel... etc.

La question des indemnités fut très vivement discutée. Les débats portèrent sur trois points : le tenancier d'un bureau payant avait-il un véritable droit de propriété ? Quelle serait la procédure relative au règlement des indemnités ? Convenait-il de faire supporter la charge des indemnités par les budgets locaux ou par celui de l'Etat.

Sur le premier point, il s'agissait de savoir si l'autorisation administrative ne faisait pas du tenancier un simple possesseur précaire, révocable *ad nutum* : le titulaire trouvait dans les bénéfices réalisés par lui la contre-partie du risque de suppression auquel il était constamment exposé. On faisait remarquer que le placeur ne pouvait pas transmettre : son successeur avait besoin d'une autorisation nouvelle (1). « Voilà un placeur qui n'a aucun droit de transmission, ni au point de vue de sa succession, ni au point de vue de la vente ; voilà un placeur qui ne jouit que d'un titre précaire, et vous allez dire que c'est un droit de propriété qu'on lui concède ? » (2)

On répondait (3) que l'autorisation ne pouvait être retirée que dans des cas nettement déterminés ; il y avait là un droit de police, et non un droit de propriété retenu par l'Etat. On citait (4) un jugement « célèbre » du 1^{er} février 1849, affirmant que l'industrie du placement se trouvait garantie et protégée par la loi de 1791, qui proclamait la liberté du commerce et de l'industrie : en

(1) Rapport Aucuin, Sénat, *Documents parlementaires*, 1903, p. 871.

(2) Ch. des députés, séance du 26 novembre 1900, *Off.*, p. 2368.

(3) Ch. des députés, séance du 15 novembre 1900, *Off.*, p. 2089-2096.

(4) M. Beauregard, Ch. des députés, 26 novembre 1900., *Off.*, p. 2370.

conséquence, les tribunaux avaient cassé l'arrêt par lequel le préfet de police avait supprimé sans motifs un bureau de placement. L'autorisation restreint sans doute la liberté du placeur, mais ne détruit ni le caractère, ni la nature des droits du tenancier : c'est à tort qu'on voudrait le considérer comme un délégué de l'autorité. Le décret de 1852 ne prévoit que des retraits individuels d'autorisation, à titre de sanction d'une faute et ne pouvant intervenir que dans certains cas. Or ici, il s'agit d'une mesure collective prise discrétionnairement par l'autorité municipale.

Les adversaires du principe de l'indemnité tenaient vraiment trop peu de compte des circonstances de fait qui avaient fait des bureaux de placement des propriétés rappelant, par certains côtés, celle d'un office ministériel ou d'un fonds de commerce. La thèse d'ailleurs n'a pas triomphé devant le parlement qui a consacré l'obligation d'accorder un dédommagement aux tenanciers dépossédés. Il a de même trouvé insuffisant le système préconisé par M. Berry : ce dernier pensait que l'octroi d'un délai de 5 ans constituait une compensation suffisante du préjudice subi (1), puisque le prix de vente d'un bureau se calculait en général sur le bénéfice cumulé de plusieurs années (2).

L'indemnité devra assurer l'exacte réparation du dommage causé. Très équitablement, la loi déclare que les indemnités allouées aux bureaux supprimés dans un délai de 5 ans seront fixées sur l'état de ces bureaux à l'époque de la promulgation de la loi.

Passé ce délai, on considérera la situation du bureau à la date de l'arrêté : l'indemnité sera généralement égale au produit des 3 dernières années.

La Chambre avait même prévu d'une manière formelle cette

(1) Ch. des députés, *Documents parlementaires*, 1899, p. 348, et 1900, p. 2501.

(2) Cf. Rapport Expert-Besançon, Sénat, *Documents parlementaires*, 1901, p. 401.

base d'évaluation, dans un texte que le Sénat n'a pas voulu reproduire, dans le but de laisser toute latitude et toute indépendance aux juges (1).

Pour éviter que l'autorité municipale ne supprime un bureau pour conserver celui d'à-côté, ce qui aurait augmenté la clientèle des établissements maintenus sans aucune utilité générale, la loi exige que l'arrêté supprime à la fois tous les bureaux faisant le placement pour une même profession. Ce n'est plus l'individu — comme en 1852 — mais l'institution qui est visée. Encore faut-il, pour avoir droit à une indemnité, que le bureau soit antérieur à la loi de 1904. On avertit très explicitement ceux qui viendraient à se fonder à l'avenir que le retrait d'autorisation ne saurait en aucun cas ouvrir à leur profit un droit à une réparation quelconque.

La loi semble bien avoir reconnu un véritable droit de propriété aux placeurs, puisqu'elle les indemnise comme en matière d'expropriation pour utilité publique, avec une différence pourtant. A défaut d'entente entre les placeurs et les municipalités, elle donne compétence aux conseils de préfecture pour fixer l'indemnité. M. Gourju protestait au Sénat contre ce qu'il jugeait une anomalie : n'est-ce point devant les tribunaux judiciaires que doivent être portées les questions d'expropriation ? (2) En réalité, ce n'est pas en cela que consiste l'innovation : le conseil de préfecture et le Conseil d'Etat connaissent des questions d'indemnités quand elles ont pour cause une expropriation, en matière d'occupations temporaires de terrains. La vérité, c'est que le juge naturel des indemnités, c'est le jury (3). Pourquoi faisait-on aux conseils de préfecture déjà surchargés de besogne, cet

(1) RapportAucuin, Sénat, 1903, *Documents parlementaires*, p. 871.

(2) Sénat, 1904, 24 janvier, *Off.*, p. 54. Voir aussi Prevet, rapporteur, Sénat, séance du 28 janvier 1902, p. 60, colonne droite.

(3) R. de la Grasserie, *Lois Nouvelles*, 1905, première partie, p. 350.

encombrant cadeau ? Le ministre prétendait que de nombreuses contestations s'élèveraient sur le point de savoir si tel bureau appartenait réellement à la catégorie visée par l'arrêté municipal, qu'il y avait donc là une question d'ordre administratif, relevant de la juridiction administrative.

C'était confondre deux choses : les contestations relatives à la portée de l'arrêté, les difficultés relatives à la fixation de l'indemnité. On fit valoir des considérations accessoires : l'économie de temps et d'argent qu'il y avait à recourir aux conseils de préfecture ; et ce fut même l'argument qui semble avoir entraîné le vote de la disposition. On se garda bien de dire trop haut, mais tout le monde pensa que les conseils de préfecture se montreraient moins larges que les tribunaux civils dans la fixation du chiffre de l'indemnité. Mais il convient de faire remarquer une fois de plus que le jury seul, et non les tribunaux civils, ou les juridictions d'ordre administratif, constitue le juge naturel en ce qui concerne l'évaluation même du dédommagement à accorder.

La loi laisse aux seules communes la charge des indemnités. Cela paraît logique du moment que la suppression devient une affaire purement municipale. Le projet primitif déposé par M. Berry (1) obligeait les villes à supprimer leurs bureaux payants et ne prévoyait le concours financier de l'Etat que pour une somme dérisoire : 10 %. Avec la législation actuelle, du moment qu'une ville supprime les bureaux sans y être obligée, c'est qu'elle a l'intention de payer.

On peut se demander si l'Etat et le département n'auraient pas dû participer dans une certaine mesure aux frais d'indemnités puisque l'intérêt général se trouve engagé dans la réforme. Sans doute, chaque municipalité décidera quand et comme elle voudra : c'est là une affaire purement locale, dominée par des

(1) *Documents parlementaires*, 2^e annexe, p. 2501, année 1900.

nécessités purement locales et par l'opinion locale (1). Mais M. Poirrier rectifiait justement cette appréciation superficielle (2). « La loi avait bien un caractère d'intérêt général, car elle avait pour but de supprimer un impôt extrêmement lourd pour la classe des travailleurs : c'était le pays tout entier qui allait bénéficier de la suppression... Ce n'était pas tout de concéder aux communes la faculté de prendre des arrêtés de fermeture générale, encore fallait-il leur donner la possibilité de le faire... Les pouvoirs donnés aux communes n'auraient aucune signification pratique si l'Etat n'accordait pas tout au moins un encouragement, une aide quelconque aux communes ». Dans l'emploi des ressources budgétaires, il n'y a évidemment pas lieu de s'occuper de la contribution effective des régions ou groupements qui les constituent ; ce serait méconnaître cette solidarité financière qui nous fait accepter des sacrifices et des charges dont nous ne retirerons peut-être aucun avantage direct, mais dont les heureux effets finiront par rejaillir des bénéficiaires immédiats sur toute la collectivité.

On a cherché à prévoir les dépenses qui grèveraient les budgets locaux du chef de la suppression (3). Dans son rapport à la Chambre, M. Chambon (4) fixait la valeur des bureaux à une somme de 6 millions environ. Au Sénat, M. Dubost parlait de 10 millions au moins, peut-être 14, pour les 1.455 bureaux payants existant en France. Ces évaluations paraissent d'ailleurs reposer sur des bases assez hypothétiques : M. Dubost, par exemple, donnait à chaque établissement une valeur moyenne de 10.000 francs, il y avait là une appréciation par à peu près et sans grand fondement réel. On pouvait seulement affirmer que cer-

(1) M. Gourju, Sénat, 26 janvier 1904, *Off.*, p. 58, colonne milieu.

(2) Sénat, 26 janvier 1904, *Off.*, 58, colonne gauche.

(3) Sénat, séance du 26 janvier 1904, *Off.*, p. 59 et s.

(4) Premier rapport à la Chambre.

taines communes allaient se trouver en face de difficultés assez sérieuses.

La loi paraît en somme assez favorable aux propriétaires des bureaux de placement. Mais quelques remarques s'imposent à ce sujet : la loi entraîne d'abord l'expropriation pure et simple des bureaux annexés à un hôtel, à un cabaret... (1). En second lieu, on a eu l'air de ne pas vouloir lésiner et de ne pas vouloir exploiter le désarroi causé par l'application de la loi, en se référant à la situation des bureaux telle qu'elle se présentait avant 1904. Mais par ailleurs, on a établi un régime nouveau tel que la concurrence des bureaux gratuits risque de ruiner les bureaux payants. On a accordé aux premiers des immunités fiscales, et surtout, on a décidé que les frais de placement touchés dans les bureaux payants seraient désormais payés par les employeurs (art. 11). Jusqu'en 1904, c'était l'acheteur, comme en toute autre transaction, c'est-à-dire l'employé, qui payait en argent l'offre de travail apportée sur le marché par le vendeur, c'est-à-dire par le placeur. Il y a un renversement complet de l'ancienne notion de travail que l'on se refuse à considérer désormais comme une marchandise ordinaire, comme une matière à spéculation. Nous n'avons évidemment pas à examiner la valeur intrinsèque de cette conception. Les patrons seront sans doute mieux à même de résister aux prétentions exagérées des placeurs. Mais cette injonction légale paraît en soi un moyen excellent de hâter la disparition des bureaux payants. Les patrons, placés dans l'alternative de s'adresser, moyennant déboursé, au bureau payant ou à des bureaux gratuits sans charge d'aucune sorte se détermineront très vraisemblablement pour ces derniers. Ainsi donc, on décidait que tous les bureaux payants ne disparaîtraient pas obligatoirement, parce qu'on reconnaissait qu'ils rendaient par-

(1) Viviani, Ch. des députés, 2 juillet 1907, p. 1630 de l'Off.

fois de réels services. C'était aux municipalités de décider.

Et voilà que précisément la loi empêche les bureaux maintenus de vivre en les mettant dans l'impossibilité de toucher leurs revenus, puisqu'ils n'auront plus de clientèle. Par ce moyen, les communes n'auront pas à délier les cordons de leur bourse pour indemniser, elles n'auront qu'à laisser les bureaux payants mourir de leur belle mort, et M. Aucuin d'ajouter, « si toutefois l'on peut dire que la mort soit belle quand elle est obtenue par de tels moyens » (1). Et comme le montant de l'indemnité, au bout de 5 ans, sera fixé sur l'état du bureau au moment de la suppression, — cette suppression, si elle est ordonnée de façon positive, ne donnera lieu qu'à un dédommagement insignifiant.

Il faut d'ailleurs reconnaître qu'il n'y a là que des prévisions. Pratiquement, ce résultat dépend des circonstances. Il y a là une question d'incidence — et les questions d'incidence peuvent dérouter l'analyse la plus logique et les prophéties les plus vraisemblables. Rien n'indique que les patrons ne préfèrent s'adresser aux bureaux payants et n'arrivent au bout d'un certain temps à récupérer ultérieurement sur la classe ouvrière les frais mis à leur charge (2).

Au lendemain de la mise en vigueur de la loi (3), 61 bureaux furent supprimés à Paris, 4 à Auxerre, 1 à Narbonne. Certains autres fermèrent ou firent du placement gratuit à Périgueux, Toulouse, Paris. La loi amena la suppression des bureaux annexés à un débit dans plusieurs villes, à Provins, à Valence par exemple.

Voici comment, il fut procédé à Paris pour le règlement des indemnités : le conseil municipal ayant décidé la fermeture de

(1) Sénat, séance du 26 janvier 1904, p. 63 de l'*Off.*, col. gauche.

(2) Cf. Viviani, discours du 2 juillet 1907 à la Chambre p. 1630 de l'*Off.*; Jourdan, *op. cit.*, p. 136 et s.

(3) *Bulletin de l'office du travail*, 1904, p. 712.

61 bureaux sur les 275 qui existaient, vota immédiatement une somme de 1.500.000 francs. On adopta les bases suivantes pour le calcul de l'indemnité : aux bénéfices nets des trois dernières années, on ajoutait : 1° une indemnité pour la résiliation du bail fixée à la moitié des termes à échoir jusqu'à l'expiration du contrat de location ; 2° une indemnité pour le licenciement du personnel, fixée à raison d'un mois de traitement. Une commission arrêtait les chiffres pour chaque bureau, envoyait un mémoire au conseil municipal, qui statuait. Le préfet de police prenait un arrêté ordonnant la fermeture des établissements de la catégorie visée, que leurs tenanciers aient ou non accepté les chiffres proposés.

Sur 61 bureaux, 43 ont accepté les indemnités proposées, soit un total de 1.203.000 francs. Pour 16 autres, on leur offrait 145.000 francs, ils demandaient 1.820.000 francs. Deux autres n'indiquaient pas le chiffre de leurs prétentions.

A Auxerre, deux bureaux réclamaient 36.000 francs au lieu de 15.000 qu'on leur offrait — chiffre qu'ils finirent par accepter (1).

Les municipalités se montrent peu pressées de supprimer leurs bureaux payants contre indemnité : celles de Bordeaux, de Rennes, de Belfort, de Marseille estiment que leur situation financière ne leur permet pas d'entreprendre cette réforme.

Elles ont d'ailleurs tout intérêt à attendre, et à faire le même raisonnement que la ville de Lyon : elle estime que la concurrence des bureaux gratuits entretenus par les municipalités ou les syndicats diminuera considérablement l'importance des indemnités à allouer. Dijon, Compiègne, Bar-le-Duc pensent même qu'il leur suffit d'attendre pour assister à l'agonie et à la disparition certaine des bureaux payants.

(1) *Bulletin de l'off. du travail*, décembre 1905, p. 1080 ; *Bulletin*, 1906, p. 975 et 1080.

L'interdiction de l'emploi de la céruse.

La question de la céruse ne date pas d'aujourd'hui : dès 1849, le ministre des travaux publics prenait un arrêté pour en interdire l'emploi dans les travaux exécutés dans les bâtiments publics (1). Mais une violente campagne de presse, de nombreuses pétitions émanées des groupements d'ouvriers peintres ont donné un regain d'actualité aux projets d'interdiction : le 30 octobre 1902, le ministre du commerce déposait un projet comportant, dans un délai de 3 ans, l'interdiction absolue de l'emploi de la céruse dans tous les travaux de peinture (2). Après de nombreuses vicissitudes et plusieurs allées et venues du Luxembourg au Palais-Bourbon, le Sénat limitait l'interdiction aux travaux exécutés à l'intérieur des bâtiments (3), et la Chambre ratifiait par son vote cette disposition. Mais si l'accord a pu se réaliser sur ce point, les dissentiments ont persisté au sujet des indemnités : le Sénat en a reconnu le principe, — la Chambre l'a repoussé. — Nous avons déjà rencontré les arguments invoqués de part et d'autre, je les rappelle brièvement. Le vote de l'indemnité ne se conçoit qu'en présence d'un monopole. Il ne s'agit que de simples restrictions : les cérusiers n'auront qu'à modifier leur outillage. On reconnaît d'ailleurs, et cela détruit un peu la précédente affirmation, que cette transformation équivaut à peu près à la création d'usines nouvelles et que les fabricants actuels ne sont pas certains de pouvoir conserver leur clientèle par suite de la concurrence du syndicat de la Vieille-Montagne (4). On rend

(1) Rapport Breton, *Documents parlementaires*, Chambre, annexe n° 799, session ordinaire, 1^{er} mars 1907, *Off.*, p. 721 et s., cf. p. 723.

(2) Rapport Breton, p. 731.

(3) Rapport Breton, p. 743.

(4) Rapport Breton, 828 et 829, 846. Voir aussi la brochure de M. Yves Gugot : *Le blanc de zinc et la céruse*. Articles du *Siècle*, 13 février 1908, 3 novembre 1906.

hommage aux efforts tentés par la plupart des fabricants dans le but de rendre moins dangereuse la préparation industrielle de ce produit (1). On contestait la possibilité d'adapter à l'espèce soumise au législateur les solutions contenues dans les articles 1382 et 545 du code civil.

Il faut remarquer, d'ailleurs, que le vote du Sénat, en limitant la prohibition aux seuls travaux intérieurs, a considérablement réduit l'intérêt de la question des indemnités (2). N'a-t-on pas prédit que la loi serait inapplicable et qu'elle se plaçait dans la catégorie des mesures qu'on vote, mais qu'on laisse dans l'oubli aussitôt promulguées... ? (3) Peut-être aurait-on pu accorder plus d'attention qu'il n'a été fait à une idée exposée à la Chambre par M. Chastenet (4) : du point de vue juridique, pensait-il, les réclamations des céruisiers paraissent assez peu fondées. En fait, il est à peu près impossible d'apprécier la nature et l'étendue du préjudice causé par la loi. Mais il appartient à la Chambre de venir en aide à toute une catégorie d'industriels que l'on s'accorde à reconnaître dignes du plus grand intérêt ; de faciliter la transformation de l'outillage en accordant des délais suffisants ; de les encourager à le faire par le vote d'allocations, de subventions, dont il appartient au parlement de déterminer les bases et le montant. Les députés n'ont pas partagé cette manière de voir, et le conflit persiste entre le Sénat et la Chambre.

L'absinthe et sa prohibition en Belgique et en Suisse.

Signalons enfin, parce que l'exemple a été souvent cité à la tribune du parlement, les mesures prises par deux pays qui ont interdit la fabrication et la vente de l'absinthe sans accorder d'in-

(1) Rapport Breton, p. 819.

(2) Rapport Breton, p. 743.

(3) Rapport Breton, p. 835.

(4) Séance du 2 juillet 1907, p. 1634 de l'*Officiel*.

demnité. En Belgique, la loi du 25 septembre 1906 prohibe la vente ainsi que la détention pour la vente des liqueurs d'absinthe. Le canton de Vaud, suivi dans la suite par plusieurs autres, a été moins sévère : l'arrêté du 6 mai 1906 interdit à partir du 1^{er} janvier 1907 la seule vente au détail. Les particuliers qui voudront avoir de l'absinthe chez eux n'en pourront passer leurs commandes que par quantités de 40 litres au minimum. En Belgique comme en Suisse on pensa qu'il était largement suffisant d'accorder le délai voulu pour permettre l'écoulement des stocks ; que les distillateurs devaient s'attendre depuis longtemps à la mesure qui les atteignait (1) ; qu'ils n'auraient d'ailleurs qu'à fabriquer d'autres produits et que l'on ne saurait aucunement admettre en la circonstance le principe de la responsabilité de la puissance publique à raison des dommages résultant de l'application des mesures législatives, qui constituent des actes de souveraineté et d'intérêt général (2).

(1) *Bulletin du grand conseil*, session ordinaire du printemps 1906, Discours de M. Cossy, p. 69 et 141.

(2) Vaud, *Bulletin...*, M. Cossy, p. 142 ; Belgique, Rapport Carton de Wiart à la Chambre des représentants, *Documents*, 1905-1906, p. 216.

CHAPITRE IX

Atteintes à des situations privilégiées.

§ 1. — Le rachat des charges de courtiers de marchandises. — La suppression du privilège des bouchers de Paris et des brevets d'imprimeurs.

§ 2. — Conclusion. — Tendances actuelles.

§ 1^{er}. — Rachat des charges de courtiers de marchandises.

Antérieurement à la loi du 18 juillet 1866, le courtage était érigé en office ministériel : les titulaires bénéficiaient d'un véritable privilège. Sous le nouveau régime qu'établissait la loi du 18 juillet 1866, toute personne devait être libre d'exercer la profession de courtier de marchandises. On décida donc le rachat des anciennes charges et le remboursement des cautionnements. La nécessité d'allouer une indemnité ne fut contestée par personne (1). La Restauration, qui avait doublé le cautionnement des courtiers, leur avait donné le droit de présenter un successeur, moyennant argent : cet acte constituait un contrat de vente mobilière dissimulée derrière une convention de présentation. Théoriquement, on ne cédait pas l'office ; la finance seule était dans le commerce. Il y avait là une véritable propriété, transmis-

(1) Thaller, *Traité élémentaire de droit commercial*, édit. 1900, n^{os} 1103 et s., p. 582.

sible par le titulaire à titre gratuit comme à titre onéreux. L'indemnité de rachat ne justifiait pas les mêmes motifs qui faisaient donner par le titulaire d'un office nouvellement créé une indemnité à ceux dont le ressort était partiellement diminué.

Le prix des offices de courtiers était généralement déterminé à l'aide de deux éléments (1) : le titre, c'est-à-dire le droit d'instrumenter ; la clientèle, c'est-à-dire la chance plus ou moins grande qu'a l'acquéreur de se faire recevoir par les clients de son prédécesseur. La loi proposée ne portait pas directement atteinte à cet achalandage : le titre seul, théoriquement du moins, était supprimé. Rien n'indiquait que le courtier ne conservât la même clientèle. Dans certaines localités d'ailleurs, le titre seul réglait la valeur vénale de l'office. Ce que l'on vendait, c'était un titre nu, dépourvu d'achalandage. Dans ce cas, aucune difficulté : l'indemnité serait fondée sur la moyenne des cessions intervenues pendant un certain laps de temps. Dans les hypothèses où la valeur de la clientèle entraît effectivement en ligne de compte, le gouvernement consentait bien à prendre cet élément en considération, mais sans en rembourser aux courtiers la valeur complète. Il devait être formé à cet effet un fonds commun ne dépassant pas la proportion de 10 % — élevée à 30 % par le Corps législatif dans l'art. 11 — des titres évalués sans clientèle. La répartition serait faite au prorata des produits de l'office pendant les dernières années. De plus, la part de chaque partie prenante dans la répartition de la 2^e partie de l'indemnité ne pourrait dépasser 25 % de la valeur du titre nu : supposons en effet que la clientèle d'un certain nombre de courtiers eut été très faible, ces derniers n'auraient eu qu'une très minime indemnité, et la part proportionnelle des quelques autres dans le fonds commun aurait peut-être dépassé la valeur totale de la clientèle.

(1) Exposé des motifs, *Moniteur*, 23 juin 1865, p. 880. Voir Duvergier p. 390.

Les années qui serviraient de bases aux évaluations seraient les années antérieures à 1864 : il y aurait eu quelque injustice à faire supporter par les courtiers les conséquences de l'altération qu'avait pu apporter dans leurs affaires la perspective des réformes annoncées par l'enquête à laquelle on avait alors procédé.

La loi ne supprimait ni les courtiers d'assurance, ni les courtiers interprètes et conducteurs de navires, ni les agents de change. Ceux qui cumulaient leur profession de courtier avec quelque autre charge, continuaient à pouvoir les exercer. Il y aurait alors lieu de procéder à une opération de ventilation.

La nature particulière des propriétés en face desquelles on se trouvait, imposait la nécessité d'instituer une procédure spéciale pour le règlement des indemnités. Laisser à une commission locale le soin de liquider l'indemnité après toutes les polémiques auxquelles on s'était livré, ne semblait guère pratique ; par ailleurs, les éléments d'un jury professionnel auraient peut-être été malaisés à trouver dans les petites localités et les décisions auraient pu laisser apparaître d'une circonscription à une autre un disparate choquant et de nombreuses inégalités de traitement. Instituer une commission centrale, c'était aboutir à des évaluations ne tenant aucun compte des habitudes locales, et constituer des jurys médiocrement soucieux de ménager les intérêts en cause ; ils présenteraient en revanche à un degré plus élevé des garanties de sérieux et d'impartialité. On combina les deux systèmes. La commission chargée de statuer comprenait 3 membres désignés par le ministre des finances ; 3 autres choisis par les courtiers par département et pour les affaires départementales ; 3 autres choisis par les six précédents. Avant de statuer, on prenait l'avis du préfet, de la chambre syndicale, de la chambre de commerce, du tribunal de commerce (art. 15).

Le paiement se faisait en deux fois : un quart comptant le

premier janvier 1867 ; 3 autres quarts, valeur au 1^{er} janvier 1867, en 10 annuités négociables, égales aux sommes nécessaires pour assurer la libération de l'Etat, augmentées de l'intérêt à 4 1/2 (art. 17). •

L'article 18 décide que le paiement du quart des indemnités effectué au comptant serait remboursé, intérêts compris, à dater de 1867, et que le service des annuités serait assuré par deux séries de ressources : 1° le montant des droits d'inscription que paieraient les courtiers inscrits ; la loi prévoyait, en effet, l'institution de courtiers inscrits, qui ne bénéficieraient d'aucun monopole, mais auxquels étaient reconnus certains avantages (en matière de ventes publiques ; estimation des marchandises déposées dans un magasin général). Il leur fallait verser un droit d'inscription de 3.000 francs au maximum ; 2° l'excédent sur 1866 du produit en principal et centimes additionnels établis au profit de l'Etat, de certaines taxes de patentes mentionnées à l'article 30. Il s'agit, d'une manière générale, de tous les patentables qui, sous une dénomination quelconque, achètent et vendent des marchandises pour le compte de tiers ou prêtent seulement leur entremise pour les ventes et les achats de marchandises (1).

Le total des indemnités fixées par les comités de liquidation s'est élevé à la somme de 44.044.984 fr. 16. Elle fut répartie entre 621 courtiers. Le débit du compte comprenait : le paiement du premier quart au comptant ; les intérêts provenant du retard apporté par certaines commissions locales ; le montant des effets remis à titre d'indemnités, titres négociables, y compris les intérêts afférents (2).

La réforme de 1867 ne présente pas seulement un vif intérêt par le souci constant dont elle témoigne d'apporter une répara-

(1) *Compte général de l'administration des finances*, 1875, p. 583.

(2) *Ibid.*, p. 24.

tion complète, loyale, du préjudice subi ; par la précision avec laquelle tous les détails de procédure furent réglés et prévus. Elle constitue en quelque sorte le schéma des dispositions qu'il faudrait adopter le jour où l'on voudrait réaliser une réforme souvent projetée : la suppression des offices ministériels. Le *Bulletin officiel* du ministère de la justice (1) a publié une évaluation des offices de notaires, greffiers, avocats au Conseil d'Etat, avoués, huissiers, commissaires-priseurs, non compris les charges d'agent de change ; il arrivait à un total de 951.118.123 francs.

Suppression du privilège des bouchers.

Signalons deux réformes qui ne sont pas sans quelque analogie avec celle de 1867 et qui ont eu pour but de soumettre au droit commun les professions de bouchers et d'imprimeurs qui jouissaient jusqu'alors de certains privilèges assez comparables à ceux dont la loi fait bénéficier les officiers ministériels.

Un décret du 30 septembre 1802 avait organisé les bouchers de Paris en syndicat : ils devaient verser un cautionnement variant de 1.000 à 3.000 francs, et ne portant pas intérêt. Les sommes ainsi obtenues constituaient une caisse destinée à venir en aide aux bouchers qui éprouveraient des accidents dans leur commerce. Le 23 vendémiaire an XI, un arrêté confirmé par un décret du 6 février 1811 soumettait l'exercice de la profession à de nouvelles conditions : limitation du nombre des bouchers ; création de la caisse de Poissy, administrée par la ville et chargée de servir d'intermédiaire entre vendeurs de bestiaux et bouchers. Supprimée en 1825, la limitation du nombre des bouchers reparait en 1829 (18 oct.). Cautionnement ; réorganisation de la caisse de Poissy ; nécessité d'une autorisation ; obligation d'acheter sur

(1) Janvier-mars 1895, p. 24.

certains marchés, de ne pas vendre en gros ni en demi-gros ; les étaux actuellement existants pourraient être rachetés par le syndicat et ramenés ainsi au nombre de 400.

En 1850, l'Assemblée législative ordonne une enquête : le rapporteur, M. de Lanjuinais, concluait à l'application des principes de la liberté commerciale ; la réforme ne fut réalisée qu'en 1858 (décret du 24 février) : toute limitation disparaissait et dorénavant toute personne pouvait exercer la profession de boucher. Les bouchers de Paris titulaires d'étaux ont prétendu alors avoir droit à une indemnité, à raison du préjudice que leur avait fait éprouver la disparition du monopole dont ils étaient investis. Le Conseil d'Etat a rejeté cette demande : les mesures prises en 1829 avaient le caractère de mesures de police prises dans l'intérêt de l'approvisionnement de la capitale. La mesure actuelle présente un caractère analogue et ne donne pas droit à une indemnité (1).

Suppression des brevets d'imprimeurs.

Le décret du 14 septembre 1870, relatif à la suppression des brevets d'imprimeurs se montrait au contraire plus généreux. Cette profession faisait jusqu'alors l'objet d'une réglementation spéciale qui résultait de la loi du 21 octobre 1814 (2). Pour être imprimeur, il fallait 1° se munir de l'autorisation du gouvernement ; 2° obtenir un brevet. Comme le nombre des imprimeurs était limité suivant le chiffre de la population, il était nécessaire qu'une vacance se produisît. Le postulant devait, en outre, justifier de sa capacité, de sa moralité, de son attachement à la patrie et au souverain. La limitation du nombre des imprimeurs résultait du décret du 5 février 1810 qui décidait (art. 4) que la réduction des

(1) Dalloz, *Répertoire*, V° Bouchers, 97; *Répertoire*, supplément 48, D. P., 60, 3, 10.

(2) Dalloz, *Répertoire*, V° Presse, n°s 117 et s.

imprimeurs pourrait être effectuée, sans que les imprimeurs actuels aient droit à une indemnité de la part de ceux qui sont conservés. Il était toutefois prescrit aux imprimeurs maintenus de racheter les presses supprimées. Le brevet d'imprimeur n'était pas dans le commerce ; son titulaire ne pouvait en disposer. Mais la jurisprudence et les auteurs reconnaissaient que les droits de propriété des titulaires étaient incontestables (1).

Le décret du 10 septembre 1870, en rendant libre la profession d'imprimeur, semblait reconnaître indirectement l'obligation pour l'Etat de réparer le préjudice causé, puisqu'il décidait qu'il « serait ultérieurement statué sur les conséquences du présent décret à l'égard des titulaires actuels des brevets » (art. 4). En fait, les imprimeurs ne reçurent jamais aucun dédommagement, la loi à laquelle le décret faisait allusion n'étant jamais intervenue, et les tribunaux ne s'étant pas reconnus le pouvoir de suppléer au silence du législateur.

§ 2.— Conclusions.— Tendances actuelles.

L'analyse des nombreuses espèces qui ont donné au législateur l'occasion de discuter cette question des indemnités laisse une impression de confusion : impossible de découvrir aucune vue d'ensemble. Que les solutions adoptées soient diverses, qu'on ait pu tantôt reconnaître, tantôt repousser le principe de la responsabilité pécuniaire de l'Etat, cela n'a en soi rien qui doive surprendre : il s'agit, en effet, — nous avons insisté sur ce point, — d'un problème qu'il faut étudier en tenant grand compte des circonstances de fait ; qu'il faut résoudre en considérant chaque cas particulier. Il est toujours nécessaire en matière de législation d'adapter les principes aux diverses hypothèses que pré-

(1) J. Delalain, *Histoire de la propriété des brevets d'imprimeurs*, où sont rapportées les opinions de MM. Pelet, Barthe, Dupin aîné, Demolombe...

sente la réalité. Mais en notre matière, sur la question de principe elle-même, on ne rencontre guère dans les débats parlementaires que des hésitations et des contradictions. La jurisprudence législative s'est constituée en quelque sorte au hasard, en dehors de toute théorie directrice.

Les idées mises sur le chantier, les arguments d'ordre théorique sont d'ailleurs peu nombreux : à chaque nouvelle rencontre, les adversaires reprennent les mêmes arguments et se livrent aux mêmes discussions. D'un côté, on invoque l'irresponsabilité évidente du prince ; l'obligation de faire céder les volontés particulières, quand l'intérêt général est en jeu ; l'impossibilité de gouverner sans léser quelques personnes ; l'immoralité d'une réparation pécuniaire qui ne serait bien souvent qu'une prime à la fraude et à la déloyauté. De l'autre côté, on met en avant le respect dû aux propriétés privées ; l'obligation de ne pas faire supporter par une minorité les frais qu'entraîne la mise en application de réformes utiles à tous ; la nécessité de réparer les préjudices causés dans l'exercice, même légitime, de la souveraineté. Les termes varient, les points de vue se modifient, mais la même armature dialectique apparaît toujours derrière les changements tout superficiels apportés dans les procédés de la discussion.

Généralement d'ailleurs, le débat dévie : à propos d'indemnités, on remettra en cause l'utilité même de la réforme proposée ; on fera le procès de la propriété privée ; on rouvrira des controverses sans fin sur le rôle de l'Etat en matière économique. On touche à toutes les questions, on effleure de multiples sujets, on raisonne théorie et l'on passe sans transition aux considérations d'opportunité et d'expédients de circonstance. On déplace continuellement et sans y prendre garde les points de vue. Dans ces conditions, les débats ne sauraient être que stériles, confus et interminables.

De récentes mesures, prises tant en France qu'à l'étranger ;

l'allure générale des discussions parlementaires au cours de ces dernières années dénotent une tendance de plus en plus marquée, à n'accorder aucune indemnité. On transforme en principe de législation courante une solution théorique, qui a peut-être la logique pour elle, mais dont l'adaptation peut être déplorable en pratique. On oublie qu'à construire d'excellents syllogismes, on fait peut-être de très bonne scholastique, mais aussi de très mauvaise administration. On aborde généralement le problème d'une manière trop abstraite, en laissant vraiment trop peu de place aux considérations de fait.

Parfois aussi, on passionne le débat et on fait preuve d'un manque absolu d'impartialité. On dirige contre la personne même des industriels et des commerçants un réquisitoire qu'il faudrait rigoureusement impersonnel et ne s'adressant qu'aux seuls produits. On transforme en question de droit pénal, pour ainsi dire, une affaire de responsabilité uniquement civile.

Il en est de même des circonstances dans lesquelles la loyauté fait défaut : on s'efforce d'amoindrir les propriétés convoitées par l'établissement préliminaire de taxes fiscales ; on prépare sournoisement en quelque sorte la fermeture des établissements incriminés en suscitant et en encourageant des concurrences administratives ou privées.

Politique sans franchise, quelque peu mesquine ; tactique déplorable : elles ne peuvent manquer d'aggraver chez les propriétaires menacés une irritation et une opposition que ne peut manquer de provoquer par lui-même tout projet d'interdiction, de suppression ou de prohibition (1). Cette procédure d'intimida-

■(1) Un document récent révèle nettement la tendance que nous signalons. Dans l'exposé des motifs placé en tête du projet de budget pour 1909, M. le ministre des finances s'exprime ainsi, après avoir proposé d'élever les taxes fiscales qui atteignent actuellement l'industrie de la raffinerie des pétroles : « la mesure... ouvrira la voie... à une organisation rationnelle où l'Etat sera amené à prendre sa part... des profits que peut créer la monopolisation de fait

tion préalable, cette espèce de guerre d'embuscades créent une atmosphère de défiance qui ne facilite guère une discussion très délicate par elle-même, puisqu'elle met en jeu des intérêts considérables et contradictoires.

C'est aussi exciter bien mal à propos toutes les convoitises, enhardir les prétentions les plus injustifiées de certains éléments du prolétariat. On n'ose pas ajourner catégoriquement les réformes en avouant franchement que la situation budgétaire ne permet pas de faire face aux charges qu'entraîneraient les mesures proposées. Ne voulant, et surtout ne pouvant pas donner d'indemnités ; désireux malgré tout d'opérer les suppressions désirées, l'Etat ouvre contre l'industrie visée, une série de travaux d'approche ; il cherche à prendre la place par la famine et le découragement. Il s'efforce de diminuer la valeur des entreprises privées. C'est en somme, se livrer à ce qu'on l'on pourrait appeler du jacobinisme économique et créer la catégorie des industries suspectes dont il faut se débarrasser par tous les moyens.

Il serait nécessaire d'aborder le problème avec plus de franchise. On devrait mettre hors de cause avec le plus grand soin la personnalité des industriels. Ce serait faire comprendre à l'opinion que les réformes les plus utiles ne doivent se faire qu'en ménageant tous les intérêts en présence. Et devant la nécessité publique clairement démontrée, devant les explications nettes et loyales d'un Etat vraiment honnête homme, l'opposition de ceux qui se voient menacés dans leur liberté et dans leur possession serait moins irréductible et leurs protestations moins vives. Leur émotion serait moins profonde s'ils sentaient en toute circonstance qu'il s'agit de satisfaire uniquement à l'intérêt gé-

d'un produit appelé à prendre une extension grandissante. » *Documents parlementaires*, 1908, Chambre, n° 1709, *Officiel*, p. 363, col. droite.

néral et non pas à l'envie démagogique ; qu'il s'agit de corriger les abus que peuvent toujours présenter certaines des formes sous lesquelles se manifeste la propriété, et non pas d'ébranler ou de mutiler l'institution elle-même.

Pour qu'il en fût ainsi, il faudrait un parlementarisme bien équilibré, où les représentants du pays parussent être les administrateurs de la grande association française bien plus que les membres d'une assemblée politique. Il faudrait une démocratie pondérée où le sentiment de la solidarité des classes et de leur indispensable collaboration fût plus vivace et surtout mieux vécu. A tenir ces propos, on voudrait formuler autre chose de mieux que des rêveries et des chimères, l'idéal d'aujourd'hui et la réalité de demain : on voudrait formuler autre chose qu'un souhait ou qu'un regret, une espérance et un pressentiment.

BIBLIOGRAPHIE

- Association nationale française pour la protection légale des travailleurs.
Interdiction de la céruse, 3^e série, n^o 1, Paris, 1905.
- AUCOC. — *Conférences de droit administratif*, Paris, 1885.
- AUCUY. — *Les systèmes socialistes d'échange*, Paris, 1907.
- ANDLER. — *Origines du socialisme d'État en Allemagne*, Paris, 1897.
- Préface à la traduction française de la *Théorie systématique des droits acquis* de Lassalle.
- BERTHÉLEMY. — *Responsabilité de l'État à raison du préjudice causé par une réforme législative*. *Revue de droit public*, janvier 1907.
- BAYART. — *Étude juridique de la notion de fonds de commerce*, thèse, Paris, 1906.
- BEAUREGARD. — Discours prononcé à la Fédération des industriels et commerçants français, *Bulletin*, janvier 1906.
- BARTHÉLEMY. — *De l'exercice de la souveraineté par l'autorité administrative*, *Revue de droit public*, avril 1904.
- *Traité élémentaire de droit administratif*, Paris, 1906.
- BERNSTEIN. — *Socialisme théorique et socialdémocratie pratique*, trad. Cohen, 1900.
- BERTILLON. — *Le monopole de l'alcool en Russie*, *Revue politique et parlementaire*, t. XXI, p. 344, année 1899.
- BOIZARD ET TARDIEU. — *Histoire de la législation des sucres*, Paris, 1891.
- BOURGOIN. — *Les systèmes socialistes et l'évolution économique*, Paris, 1907.
- BRISAUD. — *Manuel d'histoire du droit français*, Paris, 1903.
- BROGLIE (DUC DE). — *Rapport fait au nom de la commission instituée en 1840 pour préparer l'abolition de l'esclavage*, Paris, Imprimerie Nationale, 1843.
- CAUWÈS. — *Traité d'économie politique*, édit. 1892.
- CHAPTAL. — *De l'industrie française*, Paris, Antoine, 1819.
- CHÉNON. — *Les démembrements de la propriété foncière en France avant et après la Révolution*, Paris, 1881 (adde. art. dans hist. Lavis et Rambaud, t. VIII, Paris, 1896).
- DAZET. — *Lois collectivistes pour 19...*, Paris, 1907.
- DELALAIN. — *Histoire de la propriété des brevets d'imprimeurs*.
- DEMOLOMBE. — *Droit civil*.
- DESLINIÈRE. — *Application du collectivisme*, Paris, 1899.

- G. DEVILLE. — *Principes socialistes*, Paris, 1896.
- DONIOL. — *La Révolution française et la féodalité*, Paris, 1876.
- DROZ. — Note sur le monopole de l'alcool en Suisse, *Revue politique et parlementaire*, 1896, t. X, p. 385.
- DUGUIT. — *L'État, le droit objectif et la loi positive*, Paris, 1901.
- *Manuel de droit constitutionnel*, Paris, 1907.
- ESMEIN. — *Cours élémentaire de droit français*, Paris, 1901.
- FAGUET. — *Le libéralisme*, Paris, 1903.
- *Le collectivisme en 1907*, Paris, 1907.
- FLAMMERMONT. — *Le Chancelier Maupeou et les parlements*, Paris, 1884.
- FOURNIERE. — *L'individu, l'association et l'Etat*, Paris, 1908.
- GARRIGUET. — *Le régime de la propriété*, Paris, Bloud, 1907.
- GÉNY. — *Risque et responsabilité*, *Revue trimestrielle de droit civil*, 1902, p. 812.
- GOBINEAU (DE). — *Correspondance avec M. de Tocqueville*. Lettre du 29 novembre 1886, *Revue des Deux-Mondes*, 1907, août, p. 531.
- GOMBEAUX. — *La notion juridique du fonds de commerce*, thèse, Caen, 1901.
- HAURIU. — *Précis de droit administratif*, Paris, Larose, diverses éditions.
- HESSE. — *Révolution sociale et expropriation...*, *Revue socialiste*, 1904, 2^e sem.
- HITIER. — *La dernière évolution du socialisme*, *Revue d'économie politique*, 1906.
- JARAY. — *Note sur la séparation des Églises et de l'État*, *Revue de droit public* 1905, p. 591.
- JAURÈS. — *Études socialistes*.
- JÈZE. — *Principes généraux du droit administratif*, Paris et Nancy, 1904.
- *Notes de jurisprudence*, *Revue de droit public*, 1907.
- JOURDAN. — *Les bureaux de placement et la loi du 14 mars 1904*, thèse, Paris, 1904.
- KAUTSKI. — *Politique agraire du parti socialiste*, trad. Pollack, Paris, 1903.
- *Question agraire*, Paris, 1900.
- *Articles du mouvement socialiste*, 1902 (septembre) et 1903 (février).
- KLEIN. — *Théories agraires du socialisme*, thèse, Paris, 1906.
- LAFERRIERE. — *Traité de la juridiction administrative*, Paris, 1896.
- LA GRASSERIE (R. DE). — *Lois du 14 mars 1904, Lois nouvelles*, 1904.
- LAPLACE. — *Traité des fiefs*, édit. 1757.
- LASSALLE. — *Théorie systématique des droits acquis*. Préface de M. Andler, trad. Bernard, 1904, 2 vol.
- LAVELAYE (DE). — *Le socialisme contemporain*, Paris, 1883.
- *Article sur Dupont White*, *Revue des Deux-Mondes*, 1^{er} décembre 1889.
- LAVISSE ET RAMBAUD. — *Histoire de France*, vol. VIII.
- LEROY-BEAULIEU. — *L'État moderne et ses fonctions*, Paris, 1890.
- LÉVY. — *Affirmation du droit collectif*, *Revue socialiste*, 1906.
- *Exercice du droit collectif*, *Revue trimestrielle de droit civil*, 1903.
- LICHTENBERGER. — *Le socialisme et la Révolution française*, Paris, 1899.
- LEVASSEUR. — *Histoire des classes ouvrières avant 1789*, Paris, 1900.
- *Histoire des classes ouvrières de 1789 à 1870*, Paris, 1904.

- LEVASSEUR. — Article sur le livre de Renard, *Revue politique et parlementaire*, 1907.
- LOUET. — *Recueil d'aucuns notables arrêts*, édition revue et corrigée, par Maître Brodeau, Paris, 1650.
- Manifeste du parti communiste, trad. Lafargue revue par Engels, Paris, Giard, 1901.
- MATER. — *Socialisme juridique*, *Revue socialiste*, 1904.
- MEAUX (C. DE). — *Rapport sur le monopole des alcools en Russie*, Imprimerie Nationale.
- Mémoire à consulter de M. Roux et Caussemille jeune. Réponse de Maître Nicolet, avocat à la Cour d'appel, Paris, Chaix, 1872.
- MENGER (A.). — *L'État socialiste*, trad. Milhaud, Paris, 1904.
- MERLINO. — *Forme et essence de socialisme*, Paris, 1898.
- MERMEIX. — *Le socialisme*, Paris, 6^e édit.
- MICHEL (HENRI). — *L'idée de l'État*, Paris, 1896.
- MILHAUD (EDG.). — *La démocratie socialiste en Allemagne*, Paris, 1903.
- MONTESQUIEU. — *Esprit des lois*.
- MOREAU. — *Le règlement administratif*, Paris, 1902.
- Mouvement socialiste, articles de Berth, Labriola Lagardelle, Sorel... Pouget...
- NEYBOUR. — *Le socialisme juridique*, *Revue socialiste*, 1907.
- Notice sur la fabrique des allumettes chimiques Roque et C^{ie}, à Marseille, et sur les bases de son expropriation pour cause d'utilité publique, Marseille, 1874.
- Opinion émise dans le sein des facultés de droit du royaume sur la propriété des relais de poste et les droits des titulaires à une indemnité par suite de la création des chemins de fer, Paris, Guyot, 1847.
- PARDOUX. — *L'État français et les compagnies d'assurances contre l'incendie*, thèse, Paris, Rousseau.
- PERDRIGÉAT. — *Le monopole de l'alcool*, thèse, Bordeaux, 1901.
- PLANIOL. — *Traité élémentaire de droit civil*.
— *Étude sur la responsabilité civile*, *Revue critique de législation et de jurisprudence*, mai 1905 et 1906, p. 80.
- Procès-verbaux, rapports et projets de décrets de la commission instituée pour préparer l'abolition de l'esclavage, Imprimerie Nationale, 1848.
- PULBY. — *Le nouveau régime des pompes funèbres*, *Revue générale d'administration*, 1905, t. I, p. 129.
- RAYMOND. — *Des indemnités accordées par certaines lois aux individus atteints par leurs dispositions*, thèse, Paris, 1907.
- RENARD. — *Le socialisme à l'œuvre*, Paris, 1907, Cornely.
- RIST. — *Origines et caractères du socialisme d'État*, *Revue d'économie politique*, 1907.
- RODBERTUS. — *Le Capital*, traduction Chatelain, Paris, 1904; préface de M. Chatelain.
- SAINT-PIERRE (ABBÉ DE). — *Mémoire pour diminuer le nombre des procès*, Paris, 1725.
- SAMARUC. — *Condition juridique des agents d'assurance*, thèse, Montpellier, 1900.

- SAVIGNY. — *Traité de droit romain*, trad. Guénoux.
- SAY (LÉON). — Rapport au nom de la commission extraparlamentaire des alcools, 31 mai, 24 juin 1888.
- SCHOEFFLE. — *Quintessence du socialisme*, trad. Malon, Librairie socialiste, Paris, 1904.
- SCHERER. — *La démocratie en France*, Paris, 1884.
- SELLIERE (F). — *Etude sur Ferdinand Lassalle*, Paris, 1897.
- SOMBART (WERNER). — *Le socialisme et le mouvement social*, Paris, 1898.
- SOREL (G.). — Préface au livre de Gatti : *Agriculture et socialisme*.
— *Avenir socialiste des syndicats*.
- SPENCER (H). — *L'individu contre l'Etat*, trad. Gershel, Paris, 1885.
- STOURM. — *Systèmes généraux d'impôts*, Paris, 1905.
— *Note sur le monopole des tabacs*, *Journal des économistes*, juin 1893.
- TAINÉ. — *La Révolution*.
- TIRARD. — *La responsabilité de la puissance publique*, thèse, Paris, 1906.
- THALLER. — *Traité élémentaire de droit commercial*, Paris, 1900.
- VANDERVELDE. — *Lettre collectiviste au « Courrier de Bruxelles »*, Bruxelles, 1895.
— *Le collectivisme et l'évolution industrielle*, Bibliothèque socialiste, 2-4, Paris, 1900.
- VÉSIN. — *Le monopole des allumettes*, *Journal des économistes*, mai 1874.
- VIOLLET. — *Histoire des institutions politiques et administratives de la France*.
— *Histoire du droit civil français*.

Recueils de Jurisprudence et de Législation.

- BÉQUET. — Répertoire de droit administratif.
- CARPENTIER. — Continuation du répertoire de Fuzier-Hermann.
- DALLOZ. — Répertoire de législation et de jurisprudence.
— Jurisprudence générale.
- DUVERGIER. — Collection des lois et décrets.
- FUZIER-HERMANN, CARPENTIER. — Répertoire du droit français.
- GUYOT. — Répertoire universel et raisonné de jurisprudence, Paris, 1784
- ISAMBERT. — Collection des anciennes lois françaises.
- LEBON. — Arrêts du Conseil d'Etat.
- MERLIN. — Répertoire de jurisprudence.
- PANDECTES FRANÇAISES.
- SIREY. — Recueil général des lois et des arrêts.

Périodiques

Journal des Assurances.

- *des Débats.*
- *des Economistes.*
- *Officiel de la République française.*
- *de Pontarlier* (janvier, février 1906).

Journal Le Siècle.

Bulletin officiel du ministère de la justice.

— *de l'office du travail, 1904, 1905, 1906.*

— *de statistique et de législation comparée, 1900 et 1907.*

Comptes généraux de l'administration des finances.

Revue critique de législation et de jurisprudence.

— *de droit public et de la science politique.*

— *d'Economie politique.*

— *générale d'administration.*

— *Mouvement socialiste.*

— *politique et parlementaire.*

Vu :

Le Doyen,

CH. LYON-CAEN.

Vu :

Le Président de la thèse,

A. SOUCHON.

Vu et permis d'imprimer :

Le Vice-Recteur de l'Académie de Paris,

LIARD.

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION. — La propriété et l'incidence des transformations apportées au statut légal de nos libertés.	5
CHAPITRE I. — Théorie civiliste de la responsabilité pécuniaire de l'Etat	33
§ 1. — Analyse de la théorie.	34
§ 2. — Examen critique.	43
CHAPITRE II. — Théorie de l'irresponsabilité du pouvoir législatif.	64
CHAPITRE III. — Expropriation socialiste et indemnités.	77
§ 1. — Comment certains systèmes évitent le problème des indemnités	79
§ 2. — Systèmes socialistes qui ne peuvent éviter le problème des indemnités	91
CHAPITRE IV. — Les expropriations législatives de la période révo- lutionnaire.	104
§ 1. — Les droits féodaux.	104
§ 2. — Les biens d'église	118
§ 3. — Les maîtrises et privilèges d'industrie.	122
CHAPITRE V. — L'irresponsabilité de l'Etat à raison d'atteintes par voie générale aux propriétés.	125
§ 1. — La théorie de Lassalle.	125
§ 2. — Le caractère juridique de l'acte législatif et la respon- sabilité de l'Etat. M. Duguit.	142
CHAPITRE VI. — Essai de solution. Principe et applications. . .	150
CHAPITRE VII. — Les lois de monopoles.	181
CHAPITRE VIII. — Les lois de suppressions et d'interdictions. . .	209
CHAPITRE IX. — Les atteintes à des situations privilégiées. . . .	241
CONCLUSION	247

LA ROCHELLE, IMPRIMERIE NOUVELLE NOEL TEXIER ET FILS

